Interes polityczny w realizacji polityki oświatowej

ANNA KOŁOMYCEW
BOGUSŁAW KOTARBA

Interes polityczny w realizacji polityki oświatowej

Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR
Warszawa 2018

Recenzja: prof. dr hab. Andrzej Piasecki

Projekt okładki: Maryna Wiśniewska
Zdjęcie na okładce: Fotolia © denachy

Redakcja i korekta: Magdalena Pluta

Copyright © 2018 by Wydawnictwo Naukowe Scholar Sp. z o.o., Warszawa
Copyright © 2018 by Anna Kołomycew, Bogusław Kotarba

ISBN 978-83-7383-962-5

Publikacja dofinansowana przez Wydział Socjologiczno-Historyczny Uniwersytetu Rzeszowskiego z funduszy Narodowego Centrum Nauki przyznanych ze środków budżetowych na naukę jako projekt badawczy NCN nr 2015/19/D/HS5/03153

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.
ul. Wiślana 8 (róg Browarnej), 00-317 Warszawa
tel./fax 22 692 41 18; 22 826 59 21; 22 828 93 91
dział handlowy: jak wyżej, w. 108
e-mail: info@scholar.com.pl
www.scholar.com.pl

Wydanie pierwsze
Skład i łamanie: WN Scholar (*Jerzy Łazarski*)
Druk i oprawa: MCP, Marki

Spis treści

Wstęp 7

Rozdział I. System oświaty w Polsce 17
1.1. Ewolucja polityki oświatowej 17
1.1.1. Reformy polityki oświatowej po 1989 roku 24
1.1.2. Reforma systemu oświaty w 1999 roku 33
1.2. System oświaty w Polsce po 1999 roku 42
1.3. Zasady i źródła finansowania oświaty w Polsce 62
1.3.1. Subwencja oświatowa jako źródło finansowania oświaty 63
1.3.2. Dotacje celowe w systemie finansowania oświaty 70

Rozdział II. Polityka oświatowa jako lokalna polityka publiczna 76
2.1. Polityka publiczna – definiowanie i modele analizy 76
2.2. Lokalna polityka publiczna 81
2.3. Lokalna polityka oświatowa 87
2.3.1. Programowanie lokalnej (gminnej) polityki oświatowej 90
2.3.2. Implementacja lokalnej polityki oświatowej 98
2.3.3. Ewaluacja 118

Rozdział III. Ramy teoretyczne analizy procesów racjonalizacji polityki oświatowej 127
3.1. Racjonalność realizacji zadań publicznych a interes lokalnych interesariuszy 127
3.2. Formy racjonalizacji sieci szkół prowadzonych przez gminy 145
3.3. Konflikt społeczny w procesie realizacji polityk publicznych 158

Rozdział IV. Charakterystyka badanych gmin – wybrane aspekty 166
4.1. Uwarunkowania demograficzne 166
4.2. Aktywność społeczna 170
4.3. Struktura sieci szkół prowadzonych przez gminy 175
4.4. Sytuacja finansowa 190
4.4.1. Dochody gmin 190
4.4.2. Wydatki 194
4.4.3. Zadłużenie 206

Rozdział V. Interes polityczny a racjonalność w realizacji polityki oświatowej. Wyniki badań 235
5.1. Metodologia badań (terenowych) 235
5.2. Wskazywane powody racjonalizacji sieci szkół w gminach 238
5.3. Inicjatywa i działania poprzedzające formalną likwidację szkoły 253
5.4. Reakcje interesariuszy lokalnej polityki oświatowej na planowaną likwidację szkoły 262
5.4.1. Mobilizacja społeczności lokalnej w związku z informacją o planowanych zmianach w sieci szkół gminnych 264
5.4.2. Rola lidera w procesie mobilizacji społecznej i działaniach na rzecz utrzymania szkół 270
5.5. Pozycja wójta w społeczności lokalnej 280
5.6. Rola szkoły w środowisku lokalnym 292
5.7. Przebieg konfliktów na tle likwidacji szkoły 298
5.8. Konsekwencje likwidacji szkół 314

Zakończenie 329

Bibliografia 334

Aneks 365

Spis tabel 368

Spis wykresów 371

Noty o autorach 373

Indeks nazwisk 375

Wstęp

Polityka oświatowa jest obecnie jedną z kluczowych polityk publicznych realizowanych przez władze gmin, co wynika z jej znaczenia dla rozwoju społeczeństwa, wysokich kosztów realizacji zadań oświatowych oraz zaangażowania ze względu na częste zmiany tej polityki przyjmowane na szczeblu centralnym, które wymagają dostosowania na niższych poziomach jej realizacji. Zachodzące zmiany demograficzne i będąca ich konsekwencją redukcja liczby uczniów rodzą konieczność podejmowania przez władze lokalne działań racjonalizujących sieć szkół i ograniczających wydatki w tym obszarze. W obliczu trudności, z którymi zderzają się gminy, jednym z rozwiązań pozostaje likwidacja szkół (podstawowych)[1]. Działania te mogą przynieść pozytywne efekty w wymiarze ekonomicznym (finansowym), ale jednocześnie pociągają za sobą koszty społeczne i polityczne.

W niniejszej publikacji autorzy koncentrują się na potencjalnych i faktycznych konsekwencjach procesów zmian dokonywanych w strukturze sieci szkół gminnych. W kolejnych rozdziałach prezentują wyniki badań przeprowadzonych w latach 2016–2018 w ramach projektu badawczego pt. „Interes polityczny a racjonalność w realizacji polityki publicznej. Polityczne i społeczne konsekwencje optymalizacji sieci szkół".

Wspomniane społeczne i polityczne konsekwencje racjonalizacji sieci szkół podstawowych w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, ponoszone przez władze lokalne (głównie organ wykonawczy) oraz sposoby przeciwdziałania negatywnym skutkom podejmowanych przez nie decyzji stały się problemem badawczym podjętym przez autorów. Celem głównym badań było zidentyfikowanie sposobów racjonalizacji sieci szkół oraz zbadanie, na ile decyzje związane z wprowadzeniem zmian w obrębie sieci szkół lokalnych przekładają się na zmianę poparcia społecznego i przyszłą karierę polityczną osób zajmujących stanowiska publiczne. Skutki decyzji o zmianach w sieci szkół najsilniej odczuwa organ wykonawczy, zajmujący od 2002 roku szczególną pozycję w systemie władzy lokalnej (Bober i in. 2013, s. 28–30; Sześciło 2014a). Wskazany problem badawczy był rozpatrywany w trzech

[1] W publikacji autorzy poruszają wyłącznie zagadnienia dotyczące szkół podstawowych. Pojawiające się w tekście, z powodów stylistycznych, określenie „placówka" odnosi się do szkół podstawowych, a nie placówek samorządowych w ogóle (z wyjątkiem części prezentującej system oświaty w Polsce, w której precyzyjnie rozróżnione są szkoły i placówki oświatowe).

wymiarach: 1) kosztu politycznego ponoszonego przez organ wykonawczy – utrata dotychczasowego stanowiska jako konsekwencja podjęcia niepopularnej społecznie, nieakceptowanej decyzji; 2) efektywności prowadzonej polityki oświatowej, zwłaszcza pod względem finansowym i organizacyjnym; 3) społecznego oddziaływania decyzji politycznych i relacji poszczególnych grup społecznych z władzami lokalnymi.

Główna hipoteza badawcza sformułowana przez autorów brzmi: decyzja o racjonalizacji sieci szkół (zwłaszcza ich likwidacji) istotnie wpływa na stosunek społeczności lokalnej do organu wykonawczego, zmniejszając udzielane mu poparcie społeczne. Wójtowie są świadomi grożących im konsekwencji społecznych i politycznych, w związku z czym poszukują innych niż likwidacja sposobów racjonalizacji sieci szkół[2]. Hipotezę główną uzupełniono o następujące hipotezy szczegółowe:

1. Decyzja o rodzaju podejmowanych działań racjonalizujących sieć szkół zależy od: a) skali społecznego poparcia organu wykonawczego; b) dotychczasowej akceptacji dla realizowanej polityki oświatowej oraz innych polityk publicznych; c) planów wójtów dotyczących pełnienia funkcji publicznych; d) potencjału finansowego gminy i udziału nakładów na politykę oświatową w budżecie gminy; e) prognoz demograficznych.
2. Racjonalizacja sieci szkół ma duże znaczenie w przypadku gmin wiejskich, co wynika ze szczególnych relacji społecznych oraz znaczenia szkoły w tym środowisku.
3. Informacja o likwidacji szkoły jest czynnikiem silnie aktywizującym społeczność lokalną, prowadzącym nawet do otwartego konfliktu.
4. Silna pozycja organu wykonawczego gminy oraz akceptacja dla sposobu prowadzenia pozostałych polityk publicznych w jednostce ograniczają negatywne konsekwencje decyzji o likwidacji szkół.
5. Aktywizacja i zaangażowanie społeczne powstałe na bazie niepopularnej decyzji o zmianie w sieci szkół stanowią czynnik sprzyjający budowie kapitału społecznego i społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym.

Społeczne i polityczne konsekwencje racjonalizacji działań podejmowanych w związku z wdrażaniem polityki publicznej (zwłaszcza lokalnej polityki oświatowej) nie były dotychczas przedmiotem badań naukowych w Polsce. Tematyka ta jest obecna w dyskursie publicznym, ale nie doczekała się pogłębionych studiów. W realizowanych do tej pory badaniach nad lokalną polityką oświatową widoczna jest wyraźna orientacja dyscyplinarna (pedagogika, zarządzanie, prawo, ekonomia), która wpływa na sposób prowadzenia analiz, sformułowanie problemu badawczego

[2] W niniejszej publikacji autorzy posługują się określeniem „wójt", odnosząc je do organu wykonawczego gminy. Mimo że wśród 12 badanych jednostek dwie miały charakter miejsko-wiejski, a funkcję organu wykonawczego pełnili w nich „burmistrzowie", autorzy nie wprowadzają dodatkowego rozróżnienia. Natomiast w toku analizy – jeżeli jest to niezbędne – wskazują, że poruszany problem dotyczył gmin miejsko-wiejskich.

oraz ujęcie przedmiotu badań. Brakuje natomiast opracowań na gruncie nauk o polityce czy nauki o polityce publicznej, zwłaszcza takich, w których analizowano by decyzje władz lokalnych w zakresie polityki oświatowej z uwzględnieniem ich społecznych i politycznych konsekwencji, zagadnienia przywództwa lokalnego, modele realizacji zadań publicznych, a także relacje pomiędzy władzami publicznymi a społecznością lokalną.

W Europie badania nad polityką oświatową podejmowane są najczęściej w kontekście zmian demograficznych i nasilających się procesów migracyjnych oraz debaty dotyczącej wpływu wielkości szkoły na jakość kształcenia, a także koszty realizacji usług edukacyjnych. Konsolidacja i łączenie szkół to procesy złożone, na które wpływ mają racjonalność polityczna, rachunek ekonomiczny i efektywność polityki publicznej oraz świadczonych usług, a także tendencje polityczne i dążenie do poprawy jakości kształcenia (Abalde 2014). Problem racjonalizacji sieci szkół nie jest wyłącznie polską domeną. Pozostaje widoczny niemal w całej Europie od lat 90. XX wieku. Początkowo występował w państwach o niskim poziomie zaludnienia, jak chociażby w Finlandii, w której konieczność redukcji liczby szkół silnie zakorzenionych w tradycji wynikała z małej liczby uczniów, a napięcia społeczne zlikwidowano częściowo, wprowadzając zróżnicowane rozwiązania, m.in. model *free school choice policy* (Rinne i Tikkanen 2011; zob. też Autti i Hyry-Beihammer 2014, s. 1–17; Egelund i Laustsen 2006, s. 429–439). Obecnie z problemem racjonalizacji sieci szkół zmagają się zasadniczo wszystkie państwa Europy (Autti i Hyry-Beihammer 2014, s. 4; zob. też Kučerová i Kučera 2012, s. 13). Zamykanie szkół – zwłaszcza małych – prowadzone jest w wielu krajach pod hasłami dążenia do poprawy jakości kształcenia. Takie argumenty są podnoszone m.in. w Norwegii (Kvalsund 2009, s. 89–99), Szwecji (Åberg-Bengtsson 2009, s. 100–108), a także Anglii (Hargreaves 2009, s. 119–128) czy Szkocji (Dowling 2009, s. 129–139). Również w Stanach Zjednoczonych problem zamykania szkół pozostaje od lat obecny w dyskursie publicznym, a sam proces jest silnie upolityczniony. W debacie publicznej, poza kwestiami występującymi również w Europie, sygnalizowane są także zagadnienia związane z wynikami w nauce i osiągnięciami uczniów po przeniesieniu do innej szkoły (Lee i Loeb 2000) oraz kwestie dyskryminacji niektórych grup społecznych w procesie kształcenia (Digest of Education Statistics 2012; zob. też Ferguson 2014).

Konsekwencje racjonalizacji działań w związku z realizacją polityki publicznej (oświatowej) będące przedmiotem zainteresowania w niniejszej publikacji były raczej „efektem ubocznym" badań głównego nurtu, które – z uwagi na silnie dyscyplinarną orientację – koncentrowały się zasadniczo na jakości i efektywności systemu kształcenia, finansowaniu oświaty, zarządzaniu oświatą (w zasadzie szkołą) oraz reformach szkolnictwa. Częściowo zagadnienia tzw. kosztu politycznego decyzji o zmianie sieci szkół podjęli J. Herczyński i A. Sobotka (2014) w ramach projektu pt. „Badanie jakości i efektywności edukacji oraz instytucjonalizacja

zaplecza badawczego". Jednym z poruszonych problemów była tzw. hipoteza roku wyborczego, wskazująca, że zmiany sieci szkół w roku przedwyborczym, podobnie jak inne ryzykowne decyzje, nie są podejmowane w obawie przed konsekwencjami politycznymi (tamże, s. 110–113). Do problemu zmian w sieci szkół oraz ich konsekwencji odnieśli się w badaniach także A. Dziemianowicz-Bąk i J. Dzierzgowski (2014) oraz K. Kloc (2012). Autorzy ci analizowali go również w kontekście lokalnych konfliktów i ich konsekwencji. Analogiczną problematykę podjęli także A. Bajerski i A. Błaszczyk (2015). Do wyników tych badań odwołują się autorzy niniejszej monografii, mając jednocześnie świadomość, że ze względu na zastosowany celowy dobór próby badawczej możliwości porównań są ograniczone.

Inne polskie badania dotyczyły zarządzania i przywództwa w oświacie (Mazurkiewicz 2011; Karcz 2010; Flajszok, Męczyńska i Michna 2013), zagadnień ewaluacji i oceny jakości kształcenia oraz efektywności systemu szkolnictwa (Mazurkiewicz 2011, 2012), a także odnosiły się do finansowania oświaty (Herbst 2012a, 2012b; Levitas 2012; Herbst, Herczyński i Levitas 2009; Jeżowski 2006, 2012; Kopańska 2012) czy realizacji zadań oświatowych (Kurzyna-Chmiel 2013) i koprodukcji usług edukacyjnych (Ciepielewska-Kowalik 2016).

Ramy teoretyczne planowanych badań – z uwagi na złożoność ich przedmiotu – zostały oparte na kilku podejściach. Istotne było odwołanie się do teorii wyboru publicznego, teorii konfliktu oraz niektórych elementów teorii decyzji. Na gruncie teorii wyboru publicznego możliwe było zweryfikowanie motywów i priorytetów podejmowanych działań zarówno władz lokalnych, jak i członków społeczności lokalnej zaangażowanych w proces racjonalizacji sieci szkół. Relacje władz lokalnych ze społecznością były analizowane także na gruncie wybranych teorii konfliktu (zwłaszcza koncepcji L.A. Cosera) oraz elementów teorii decyzji (zob. Kotarba 2011). W toku badań istotne było odtworzenie przebiegu procesu decyzyjnego, warunków formalnych i środowiskowych podejmowanych decyzji oraz interesów poszczególnych interesariuszy lokalnej polityki oświatowej. Bazując na wskazanych ramach teoretycznych, autorzy dążyli do znalezienia odpowiedzi na następujące pytania:

- Czy kwestia zmian w sieci szkół była powodem lokalnego konfliktu społecznego?
- Jaka była rola poszczególnych interesariuszy lokalnej polityki oświatowej w zainicjowaniu konfliktu i jego ewentualnym podsycaniu?
- Jakie były warunki przezwyciężenia konfliktu społecznego na tle zmian w sieci szkół i jakie metody stosowano, aby zapobiec eskalacji konfliktu?
- Jakie były konsekwencje konfliktu społecznego w odniesieniu do organów wykonawczych gmin?

Badania były prowadzone w wybranych gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Autorzy – na podstawie wyników badań wstępnych – dokonali wyboru trzech województw (stosując dobór celowy), w których w latach 2006–2014, tj. okresie

obejmującym dwie pełne kadencje władz samorządowych, dokonano racjonalizacji sieci szkół (szerzej zob. podrozdz. 5.1).

Wskazany problem badawczy wymagał podjęcia badań w czterech wymiarach: 1) podmiotowym, który obejmował: władze lokalne, przedstawicieli szkół i przedstawicieli społeczności lokalnych; 2) przedmiotowym, który obejmował: a) sposoby podejmowania decyzji przez władze lokalne; b) przebieg i jakość dialogu społecznego dotyczącego zmian w sieci szkół; konsekwencje społeczne i polityczne podjętych przez władze lokalne decyzji; c) nastawienie społeczności lokalnych do włączenia się w proces prowadzenia szkoły; d) relacje organ wykonawczy–organ stanowiący w obliczu konieczności podjęcia niepopularnej społecznie decyzji; e) pozycję organu wykonawczego w środowisku (silny lokalny lider vs. słaby organ wykonawczy, zmuszony mocno zabiegać o przychylność społeczności lokalnej); 3) terytorialnym – obejmował gminy wiejskie i miejsko-wiejskie w trzech wybranych województwach (świętokrzyskim, pomorskim i mazowieckim); 4) funkcjonalnym, dotyczącym: uwarunkowań podjęcia decyzji o likwidacji szkół przez władze gminy, wybuchu konfliktu społecznego w związku z likwidacją szkoły, przebiegu konfliktu społecznego na tle likwidacji szkoły oraz jego przezwyciężenia i konsekwencji społecznych odczuwanych przez władze badanych gmin.

Obok celu głównego autorzy wskazali następujące cele szczegółowe: 1) zidentyfikowanie gmin, w których doszło do zmian w sieci szkół podstawowych po 2006 roku; 2) analizę najczęściej stosowanych rozwiązań zmierzających do racjonalizacji gminnej sieci szkół; 3) zidentyfikowanie gmin, w których zmiany w sieci szkół mogły być przyczyną spadku poparcia dla dotychczasowego wójta w kolejnych wyborach; 4) zidentyfikowanie gmin, w których mimo likwidacji szkół dotychczasowy wójt został ponownie wybrany; 5) określenie warunków wystąpienia konfliktu społecznego na tle likwidacji szkół oraz sposobów jego przezwyciężenia; 6) rozpoznanie okoliczności i form mobilizacji społecznej na tle likwidacji szkół, a także wskazanie liderów społecznych i określenie ich roli w procesie przebiegu konfliktu społecznego; 7) wskazanie okoliczności, w jakich społeczności lokalne podjęły się prowadzenia szkół (po ich formalnej likwidacji) oraz ich relacji z władzami gmin w związku z dalszym funkcjonowaniem szkół przy zmienionym organie prowadzącym.

Realizacji celów szczegółowych posłużyło znalezienie odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- Czy decyzja o racjonalizacji sieci szkół (w tym najbardziej radykalna, tj. likwidacja szkoły) jednoznacznie przesądza o utracie społecznego poparcia i jest dla władz gmin „politycznym samobójstwem", jak się powszechnie uważa?
- W jaki sposób władze gmin próbują minimalizować koszty społeczne i polityczne przy jednoczesnym prowadzeniu efektywnej i skutecznej polityki publicznej?
- Czy społeczności lokalne są rzeczywiście silnie związane z lokalnymi szkołami? Czy może decyzje dotyczące szkół są pretekstem do wyrażenia niezadowolenia powodowanego innymi przyczynami?

– Czy pozycja i wysokie poparcie dla organów gminy są w stanie uchronić je przed negatywnymi konsekwencjami niepopularnych decyzji na tle likwidacji szkół?
– Czy w przypadku konieczności racjonalizacji sieci szkół możliwe są dialog społeczny i osiągnięcie konsensu lub rozwiązanie konfliktu, który na tym tle wystąpił?
– Jaka jest rola dyrektorów i nauczycieli szkół zagrożonych likwidacją? Jakie są ich relacje ze społecznością lokalną? Czy mają oni w niej oparcie? Czy aktorzy lokalni bezpośrednio związani ze szkołą zagrożoną likwidacją inspirują i aktywizują społeczność do działania w jej obronie? Czy podmioty te są zarzewiem lokalnego konfliktu pomiędzy społecznością a władzą?

Wyjaśnienie złożonego problemu badawczego na gruncie przyjętych ram teoretycznych wymagało zastosowania zróżnicowanych metod oraz technik badawczych. Wykorzystano: 1) analizę instytucjonalno-prawną, która umożliwiła poznanie ram prawnych, instytucjonalnych i organizacyjnych, składających się na warunki realizacji polityki oświatowej na poziomie lokalnym, ze szczególnym uwzględnieniem zmian przepisów wynikających z reformy systemu oświaty wdrażanej od 2017 roku; 2) metodę komparatystyczną, która pozwoliła na wskazanie podobieństw i różnic między rozwiązaniami stosowanymi przez władze badanych gmin, a także porównanie warunków, w których dochodziło do pojawienia się konfliktu społecznego na tle zmian w sieci szkół lokalnych, jego przebiegu i sposobów przezwyciężania; 3) studium przypadku, służące wyjaśnieniu związków przyczynowo-skutkowych likwidacji szkół, a także ukazaniu specyfiki jednostek gminnych i lokalnych uwarunkowań (takich jak relacje społeczne, kontakty z władzami, skala poparcia władz, aprobata dla realizowanej polityki rozwoju gminy, poziom zaufania), które oddziaływały na przebieg konfliktu społecznego oraz jego konsekwencje; 4) elementy metody decyzyjnej, dzięki czemu możliwe było poznanie specyfiki procesów decyzyjnych i okoliczności podejmowania decyzji dotyczącej likwidacji szkół.

Spośród technik badawczych wykorzystane zostały: 1) analiza źródeł zastanych, w szczególności: literatury przedmiotu; aktów prawnych; raportów, wyników badań, ekspertyz; dyskursu w mediach (w tym treści portali samorządowych oraz lokalnych stron internetowych); sprawozdań z wykonania budżetu oraz innych sprawozdań i dokumentów jednostek samorządów terytorialnych i instytucji państwowych; 2) analiza źródeł wywołanych – indywidualnych wywiadów pogłębionych (przeprowadzonych z wykorzystaniem przygotowanego scenariusza wywiadu) z podmiotami zaangażowanymi w procesy zmian w sieci szkół gminnych.

Publikacja obejmuje pięć rozdziałów, wstęp i zakończenie, została także opatrzona bibliografią, spisami tabel i rycin oraz aneksem. Rozdział I, zatytułowany „System oświaty w Polsce", składa się z trzech części (podrozdziałów), w których przedstawiono ewolucję systemu oświaty i dokonywane zmiany w przepisach stanowiących podstawy formalne realizacji polityki oświatowej w Polsce. Z uwagi na zmiany w przepisach prawa w ostatnich latach należy zaznaczyć, że badania

przeprowadzone w ramach projektu dotyczyły polityki oświatowej realizowanej przez gminy w latach 2006–2014. Prawne podstawy wykonywania zadań oświatowych w tym okresie zawarte były przede wszystkim w ustawach o systemie oświaty, Karcie Nauczyciela oraz ustawach o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w zakresie finansowania. Akty te podlegały wielokrotnym nowelizacjom, które jednak nie powodowały zasadniczych zmian warunków realizacji polityki oświatowej. Sytuacja zmieniła się w 2016 roku, kiedy wprowadzono kolejną reformę systemu oświaty z najważniejszą jej częścią, jeśli chodzi o organizację, tj. likwidacją gimnazjów, przywróceniem ośmioklasowych szkół podstawowych oraz czteroletnich liceów. Wiązało się to m.in. ze zmianą ustaw o systemie oświaty, Karty Nauczyciela i uchwaleniem nowych aktów prawnych – ustaw Prawo oświatowe oraz Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe, a w 2017 roku ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Sytuacja taka wywołała dylemat, do których podstaw prawnych należy się odwoływać w analizie. Nie chcąc utrwalać nieaktualnych już źródeł, autorzy zdecydowali się na powoływanie obowiązujących aktów prawnych, o ile w treści przepisów nie zaszły znaczące zmiany o charakterze merytorycznym. W innych przypadkach analiza odnosi się do warunków panujących w latach 2006–2014, z zaznaczeniem, że aktualnie sytuacja się zmieniła, i podaniem podstawy tych zmian. Jednocześnie autorzy podkreślają, że przedmiotem pracy nie była analiza reformy oświatowej z 2016 roku.

W rozdziale II, zatytułowanym „Polityka oświatowa jako lokalna polityka publiczna", autorzy poddali analizie politykę oświatową realizowaną na poziomie gminy w odniesieniu do teoretycznych założeń polityki publicznej, koncentrując się na jej programowaniu, implementacji i ewaluacji. Z kolei rozdział III – „Ramy teoretyczne analizy procesów racjonalizacji polityki oświatowej" – stanowi teoretyczną podstawę dla analizy materiału empirycznego. Autorzy wyjaśnili w nim przyjęty sposób rozumienia kluczowych kategorii badawczych, jakimi były racjonalizacja polityki oświatowej, interes publiczny i interes prywatny, dobro wspólne. Szczególną uwagę poświęcili oświacie postrzeganej jako dobro publiczne (wspólne). Ponadto w tej części publikacji wyróżniono kluczowe grupy interesariuszy lokalnej polityki oświatowej, dokonując ich charakterystyki oraz wskazując interesy (jawne i ukryte) będące motywacją do angażowania się w sprawy polityki oświatowej oraz warunkujące ich uczestnictwo w konflikcie na tle likwidacji szkół. W rozdziale III przeanalizowano także formy racjonalizacji lokalnej polityki oświatowej, biorąc pod uwagę rozwiązania przewidziane w obowiązujących przepisach prawa, a także faktycznie stosowane przez władze gmin. Istotną jego częścią jest podrozdział 3.3, w którym przedstawione zostały teoretyczne koncepcje konfliktu społecznego. W tej części autorzy skoncentrowali się na roli konfliktu w społecznościach lokalnych oraz formach jego przezwyciężenia, jak również skutkach.

W rozdziale IV omówiono specyfikę badanych gmin z uwzględnieniem wybranych aspektów, które zdaniem autorów prowadzonych badań okazały się kluczowe

w kontekście wystąpienia konfliktu na tle likwidacji szkół, a także wpływały na jego przebieg, sposób przezwyciężenia oraz skutki. Do istotnych uwarunkowań zaliczono demografię, poziom aktywności społecznej, strukturę sieci szkół w badanych gminach, sytuację finansową jednostek, w tym wydatki ponoszone w związku z realizacją zadań oświatowych, ich dochody oraz poziom zadłużenia.

W ostatnim rozdziale V pt. „Interes polityczny a racjonalność w realizacji polityki oświatowej. Wyniki badań" autorzy zaprezentowali wyniki przeprowadzonych badań empirycznych, bazując na przedstawionych w poprzednich rozdziałach podstawach teoretycznych. Szczegółowe omówienie problemu badawczego wymagało skoncentrowania się na następujących zagadnieniach: 1) powodach racjonalizacji gminnej sieci szkół; 2) inicjatywach i działaniach, które poprzedzały formalną likwidację w badanych gminach; 3) reakcji wyróżnionych grup interesariuszy lokalnej polityki oświatowej, w tym mobilizacji społeczności lokalnej w związku z informacją o planowanej likwidacji szkół oraz z uwzględnieniem roli lidera w procesie mobilizacji społecznej; 4) pozycji wójta w społeczności lokalnej, skali udzielanego mu poparcia społecznego oraz akceptacji dla sprawowanej przez niego polityki oraz innych działań na rzecz gminy; 5) roli szkoły w społecznościach lokalnych; a także 6) przebiegu konfliktu na tle likwidacji szkół oraz 7) konsekwencji podejmowanych przez władze działań na tle zmian w sieci szkół.

Publikacja ma wymiar nie tylko naukowy, lecz także praktyczny. Intencją autorów było zweryfikowanie możliwych rozwiązań dotyczących racjonalizacji sieci szkół gminnych, a poza tym sprawdzenie, na ile faktycznie przekładają się one na spadek poparcia społecznego udzielanego organom wykonawczym. Weryfikując zróżnicowane przypadki gmin i sposoby rozwiązywania sytuacji konfliktowych wynikających z przyjętego modelu realizacji polityki oświatowej, autorzy chcieli „odczarować" powszechne wśród władz gmin (ale i innych interesariuszy lokalnej polityki oświatowej) przekonanie, że likwidacja szkół jest jednoznaczna z utratą poparcia i faktycznie zamyka możliwość dalszej kariery politycznej wójtów podejmujących tak radykalne decyzje. Prezentowane wyniki badań nie pozwalają na generalizację, chociażby z uwagi na celowy dobór zarówno gmin, jak i respondentów. Należy je traktować raczej jako studia przypadków, z uwagi na lokalny charakter przebiegu konfliktów społecznych na tle likwidacji szkół oraz lokalne uwarunkowania, które wpłynęły na zastosowanie określonej formy racjonalizacji polityki oświatowej, styl jej wdrożenia, relacje władz ze społecznością lokalną oraz rolę poszczególnych interesariuszy. Niemniej z dużym prawdopodobieństwem można uznać, że opisane zjawiska i procesy są charakterystyczne dla określonych warunków i w związku z tym mogą być odnoszone również do innych jednostek samorządu terytorialnego.

Autorzy liczą na to, że prezentowana publikacja stanie się przyczynkiem do dalszych, pogłębionych debat publicznych, jak również dyskursu naukowego dotyczącego racjonalizacji polityk publicznych w ogóle, a nie wyłącznie polityki

oświatowej. Koncentrując się na oświacie, wpisali się w aktualny temat, jakim niewątpliwie jest polityka oświatowa. Jej aktualność i istotność wynikają z szeregu czynników opisanych w publikacji, z których kluczowymi są: znaczenie oświaty dla rozwoju społeczeństwa, koszty ponoszone przez gminy w związku z realizacją zadań oświatowych, ograniczona autonomia władz gmin w kształtowaniu polityki oświatowej oraz wprowadzane zmiany w przepisach prawa, które oddziałują nie tylko na strukturę systemu oświaty, lecz także na sytuację podmiotów odpowiedzialnych za realizację zadań oświatowych. Kwestia konieczności racjonalizacji działań podejmowanych przez władze lokalne ma charakter uniwersalny i dotyczy wszystkich polityk publicznych. Dlatego autorzy mają nadzieję, że publikacja okaże się przydatna także dla władz samorządowych oraz innych podmiotów zaangażowanych w ich realizację.

Rozdział I

System oświaty w Polsce

1.1. Ewolucja polityki oświatowej

Obecny kształt systemu oświaty oraz istniejące rozwiązania instytucjonalno-prawne polityki oświatowej państwa są rezultatem szeregu zmian wprowadzanych w okresie powojennym. Mimo upływu lat i kolejnych reform systemu oświaty, w dalszym ciągu częściowo utrzymano pozostałości rozwiązań przyjętych w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Oświata zawsze była i nadal pozostaje kluczową polityką publiczną państwa z uwagi na rolę, jaką kształcenie odgrywa w rozwoju społeczno-gospodarczym oraz wychowaniu kolejnych pokoleń (Kendall 2009, s. 424). Na skutek reform zmierzających do decentralizacji systemu oświaty prowadzonych po 1989 roku, oświata stała się również jedną z kluczowych polityk publicznych realizowanych na poziomie lokalnym (w szczególności gminnym). Polityka oświatowa jest przykładem polityki stale aktualnej, ciągle obecnej w debacie publicznej i społecznej oraz dyskursie naukowym. I choć przedmiot polityki oświatowej został dobrze opisany w literaturze, to należy zwrócić uwagę, że prowadzone analizy mają wyraźną orientację dyscyplinarną, w większości pedagogiczną (Śliwerski 1999, 2012, 2015; Pęczkowski 2010, 2017) i prawniczą (Kurzyna-Chmiel 2013; Lachiewicz i in. 2014), bądź ekonomiczną (Kopańska 2014; Jeżowski 2012; Kaczyńska 2017). Brakuje natomiast analiz na gruncie nauki o polityce, nauki o polityce publicznej oraz mających charakter interdyscyplinarny. Przyjęte podejście do analizy polityki oświatowej – w ramach określonej dyscypliny naukowej – determinuje sposób definiowania tej kategorii. W niniejszej pracy autorzy czynią przedmiotem analizy politykę oświatową, rozumianą jako zespół działań podejmowanych przez upoważnione podmioty oraz obejmującą etapy planowania, decydowania i realizacji przyjętych rozwiązań w zakresie zadań oświatowych przypisanych władzom gmin. Właściwe dla publikacji rozumienie polityki oświatowej akcentuje dwa aspekty, które stały się kluczowymi kategoriami badawczymi. Po pierwsze, są to podmioty odpowiedzialne za kreowanie i realizację polityki oświatowej. Po drugie, przedmiot polityki oświatowej, którym jest realizacja obligatoryjnych zadań publicznych (dostarczenie określonych usług publicznych) wypełnianych na poziomie gminy.

Wielość i rozbieżność definicyjna powodują konieczność doprecyzowania sposobu rozumienia polityki oświatowej. W dotychczas przyjętych definicjach i sposobach interpretacji nie uwzględniano zazwyczaj etapu kreacyjnego, koncepcyjnego i planistycznego, który jest ważny w kontekście działań racjonalizacyjnych. Przedmiotem polityki oświatowej – co wynikało z określonych uwarunkowań politycznych – było funkcjonowanie systemu edukacji oraz weryfikowanie efektywności nauczania (Pęcherski 1975, s. 19). Z punktu widzenia prowadzonych badań istotny jest również – choć pomijany – etap kreacyjny polityki oświatowej, który zaczął nabierać znaczenia w polskich realiach wraz z procesami decentralizacji oświaty i nową rolą samorządów lokalnych. W literaturze przedmiotu często pomija się fakt, że samorządy są nie tylko wykonawcą zadań oświatowych, lecz także – choć niestety w ograniczonym zakresie – kreatorem polityki oświatowej. Warto zatem przyjrzeć się ewolucji polityki oświatowej w Polsce, zwłaszcza w kontekście zmian dotyczących jej interesariuszy oraz zakresu realizowanych zadań, jak również formalnoprawnych uwarunkowań wykonywania zadań publicznych.

W latach 70. XX wieku M. Pęcherski (1975, s. 17–18) definiował politykę oświatową jako

> jedną z dziedzin polityki ogólnej państwa i jego wyspecjalizowanych organów, a także instytucji społecznych (…), której celem jest określenie generalnych założeń, celów, idei, funkcji, zasad oraz struktur organizacyjnych systemu oświaty i wychowania, planowanie jego rozwoju, a także ustalenie określonej strategii postępowania, by zaspokoić aktualne i przyszłe potrzeby społeczeństwa w dziedzinie oświaty, ustalane przez czynniki dysponujące władzą.

Jednocześnie wskazywał, że polityka oświatowa jest samodzielną dyscypliną z uwagi na „teoretyczne podstawy działalności politycznej w dziedzinie oświaty i wychowania" (tamże, s. 18). Na gruncie przyjętego rozumienia polityki oświatowej zdefiniowano system oświatowy (edukacyjny), który był postrzegany jako „układ powiązanych ze sobą pod względem organizacyjnym i funkcjonalnym instytucji uczestniczących w procesach kształcenia i wychowania" (tamże, s. 19). Analizując politykę oświatową, Pęcherski wskazywał na jej powiązania z innymi politykami publicznymi, zwłaszcza polityką gospodarczą, społeczną i kulturalną (tamże, s. 15–17).

O ile w wielu obszarach funkcjonowania sfery publicznej po 1989 roku widoczne było wyraźne odcięcie się od rozwiązań przyjętych w okresie PRL, o tyle w przypadku polityki oświatowej szereg elementów utrzymano, a nawet powraca się do mechanizmów wówczas stosowanych (centralizacja systemu oświaty). Bogusław Śliwerski (2015, s. 135) wskazuje na silne upolitycznienie – a nawet upartyjnienie – oświaty w okresie PRL, co przejawiało się także w konstrukcji programów

szkolnych oraz treściach przekazywanych w procesie nauczania. Nie sposób oddzielić polityki oświatowej rozumianej jako polityka publiczna (*policy*) od działań politycznych zmierzających do zdobycia i utrzymania władzy (*politics*). I ten aspekt polityki oświatowej jest obecny również współcześnie. Polityka oświatowa – z uwagi na przedmiot działań, tj. kształcenie kolejnych pokoleń – z gruntu jest skazana na zakusy polityków, którzy zmierzają do podporządkowania jej sobie nie tylko w wymiarze instytucjonalnym i finansowym, lecz także kadrowym i merytorycznym. Oświata może się stać istotnym narzędziem kształtowania postaw oraz budowy określonego systemu wartości we wszystkich systemach (Nikitorowicz 2005, s. 191–201; zob. też Kelly 2008, s. 187–212). Mimo że upolitycznienie (a nawet upartyjnienie) polityki oświatowej jest interesującą kwestią, w niniejszej pracy autorzy koncentrują się na konsekwencjach politycznych i społecznych, ale odczuwanych przez lokalnych decydentów w związku z podjętymi przez nich decyzjami.

Głównym celem polityki oświatowej w okresie powojennym było zbudowanie od podstaw całego systemu szkolnictwa i dopasowanie go do nowej sytuacji. Było to o tyle trudne, że brakowało zarówno kadr, które podjęłyby się kształcenia młodych pokoleń, w tym dzieci urodzonych w okresie wojny, jak i infrastruktury edukacyjnej. Nieaktualne okazywały się przedwojenne wzorce nauczania, nie odpowiadały bowiem nowym, powojennym realiom. Tym samym polityka oświatowa po II wojnie musiała się zmierzyć z wyzwaniami o charakterze infrastrukturalnym, kadrowym, merytorycznym (programowym), ale także z szeregiem wyzwań ekonomicznych, społecznych i mentalnych.

Czesław Kupisiewicz wśród kluczowych problemów oświaty w okresie powojennym wskazał m.in.: braki kadrowe spowodowane działaniami wojennymi, których konsekwencją był napływ do zawodu nauczyciela osób nieprzygotowanych we właściwy sposób do kształcenia młodzieży; zniszczoną infrastrukturę szkolną, w tym budynki dydaktyczne oraz biblioteki, spośród których około 30% wymagało odbudowy, pozostałe zaś napraw; brak dostępu do edukacji w czasie wojny, który spowodował pojawienie się znacznej grupy analfabetów – łącznie w 1945 roku stanowili oni 3–3,5 mln mieszkańców ziem polskich; brak odpowiednio przygotowanych programów kształcenia, które odpowiadałyby nowym, powojennym realiom. Dodatkowo, istotnym czynnikiem były zmiany polityczne, które nastąpiły tuż po wojnie i odbijały się na młodzieży w wieku szkolnym uczestniczącej w różnego rodzaju akcjach protestacyjnych (Kupisiewicz 2005, s. 9–10; Dobosiewicz 1970, s. 111). Wyszczególnione problemy oraz powojenne realia stały się kanwą reform oświaty w Polsce oraz budowy nowych rozwiązań.

Jak wskazuje A. Ćwikliński (2005, s. 290–291), w okresie powojennym wyróżnić można trzy okresy reform (etapy) w obrębie polskiego szkolnictwa, tj. lata 1944–1947 (I etap), 1948–1956 (II etap) i 1957–1960 (III etap). Początkowy okres to przede wszystkim tworzenie podstaw szkolnictwa w Polsce. Trudno mówić tu o polityce oświatowej jako odrębnej polityce publicznej państwa czy poszczególnych

jednostek terytorialnych, a raczej należałoby się skoncentrować na podejmowanych działaniach zaradczych, które miały zapewnić społeczeństwu dostęp do edukacji. W tym okresie zapoczątkowany został również proces upolityczniania i instrumentalnego traktowania oświaty (Kletke-Milejska 2007, s. 38). Przejawiało się to zarówno w wyznaczanych celach kształcenia, jak i treściach programowych (Osiński 2010, s. 15; szerzej zob. Zarządzenie Ministra…). Celem w pierwszej dekadzie powojennej było upowszechnienie oświaty oraz zapewnienie dostępu do bezpłatnej edukacji zarówno dzieciom pochodzącym z miast, jak i ze wsi. Efektem podejmowanych działań były likwidacja analfabetyzmu i faktyczne upowszechnienie oświaty, rozumiane jako zwiększenie jej dostępności. Znaczenie oświaty i konieczność stworzenia ram formalnych dla edukacji Polaków dostrzegały też władze. Oświata stała się jednym z przedmiotów obrad zarówno XII Plenum KC PZPR w 1958 roku, jak i III Zjazdu PZPR w 1959 roku (Wołoszyn 2003, za: Kletke-Milejska 2007, s. 38). Głoszona „demokratyzacja" oświaty miała charakter wątpliwy z uwagi na odmienne traktowanie dzieci robotniczych i chłopskich, które w systemie edukacji było niedoreprezentowane. Jak wskazują A. Levitas i J. Herczyński (2012a, s. 57), władze instrumentalnie traktując kwestię pochodzenia uczniów, oficjalnie nie zdecydowały się na rozwiązanie stosowane wówczas w państwach komunistycznych, czyli wprowadzenie systemu *numerus clausus*[3].

Prawne podstawy edukacji (rangi ustawowej) zostały stworzone dopiero w 1961 roku. Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalił ustawę o rozwoju systemu oświaty i wychowania[4], która z jednej strony wprowadzała przepisy dotyczące upowszechniania oświaty i zapewniania do niej równego dostępu wszystkim Polakom, z drugiej zaś wskazywała na utylitarny charakter oświaty, która służyć miała państwu (socjalistycznemu) i centralizacji władzy (Ćwikliński 2005, s. 291). Ustawa gwarantowała bezpłatną edukację dostępną dla każdego. Przewidywała też rozwiązania pozwalające na kontynuowanie kształcenia po obowiązkowej dla wszystkich ośmioklasowej szkole podstawowej, którą rozpoczynać mieli uczniowie w wieku 7 lat i która była obligatoryjna do ukończenia lat 17 (art. 9 pkt 2). Ponadto zachętą do kontynuowania edukacji był system wsparcia socjalnego obejmujący dożywianie w szkołach, stypendia, pokrywanie kosztów dojazdów do szkół i zakwaterowania w bursach i internatach. Wprowadzony akt prawny regulował też zagadnienia kształcenia nauczycieli (oraz dokształcania pracujących w zawodzie), a także zarządzania instytucjami edukacyjnymi. Ustawa dopuszczała możliwość funkcjonowania w strukturze państwowego systemu edukacyjnego szkół niepaństwowych oraz innych placówek niż oświatowo-wychowawcze, jednak pod silnym

---

[3] Według *Słownika języka polskiego* PWN, ograniczenie ogólnej liczby osób lub osób pewnej kategorii przy przyjmowaniu na studia, do pracy, do stowarzyszeń itp.

[4] Ustawa z dnia 15 lipca 1961 r. o rozwoju systemu oświaty i wychowania, Dz.U. 1961, nr 32, poz. 160 (dalej: ustawa o rozwoju systemu oświaty).

nadzorem organów centralnych, tym samym ograniczając ich swobodę i niezależność. W art. 39 wskazano, że

> szkoły, placówki oświatowe, wychowawcze, opiekuńczo-wychowawcze i inne zakłady lub placówki szkolące mogą być prowadzone przez organizacje zawodowe, młodzieżowe, instytucje społeczne oraz inne organizacje i instytucje, osoby prawne lub fizyczne tylko za zezwoleniem Ministra Oświaty, na określonych przez niego zasadach i warunkach i pod jego nadzorem.

Od 1961 roku Minister Oświaty stał się organem nadzoru nie tylko nad szkolnictwem, lecz także wszelkimi formami pozaszkolnej działalności oświatowej i wychowawczej.

Jak wskazuje Ćwikliński (2005, s. 292–293), dynamiczny rozwój szkolnictwa w latach 60. XX wieku miał podnieść poziom kształcenia, objąć systemem edukacji większość społeczeństwa oraz kształcić na potrzeby rozwoju gospodarki (szkolnictwo zawodowe) zarówno młodzież, jak i osoby już pracujące. Cele polityki oświatowej, której ramy nakreślono na początku tamtej dekady, miały się wpisywać w cele państwa socjalistycznego, w którym wiodącą grupą społeczną byli robotnicy i chłopi. Niewątpliwym sukcesem tego okresu reform polityki oświatowej był projekt „Tysiąc szkół na tysiąclecie Państwa Polskiego", którego efekty w postaci wybudowania tzw. szkół tysiąclatek do dzisiaj są z sentymentem wspominane przez społeczności lokalne. Idea programu budowy szkół miała uzupełnić infrastrukturę szkolną, a poprzez budowę nowych placówek w małych miejscowościach realizować zasadę „demokratyzacji" oświaty i otwartego dostępu do edukacji. Nowe szkoły były też ratunkiem dla powojennego wyżu, którego przedstawiciele zaczęli wkraczać w wiek szkolny (Dobrowolski 2016). Sukcesem akcji budowy szkół była powszechna mobilizacja społeczna. Budynki szkolne powstawały dzięki nakładowi środków oraz pracy mieszkańców (Kozanecki 2016). Wspólne przedsięwzięcie w szczytnym celu stało się w wielu społecznościach czynnikiem silnie integrującym i budującym poczucie tożsamości lokalnej oraz przywiązania do wspólnoty. Szkoła zaś stała się faktycznym „dobrem wspólnym". Co więcej, przywiązanie do tych placówek okazuje się być przekazywane z pokolenia na pokolenie i mimo upływu lat tzw. szkoły tysiąclatki są istotnym elementem życia małych społeczności (szerzej w podrozdz. 5.6).

Mimo podejmowanych działań sytuacja szkolnictwa nie była zadowalająca, zwłaszcza widoczne były różnice w poziomie rozwoju poszczególnych części Polski. Wskazywano na konieczność unowocześniania oświaty, odchodzenia od tradycyjnego modelu nauczania oraz zwiększenia roli szkoły w życiu publicznym. Wszystkie te elementy zawarto w raporcie nt. edukacji, wydanym w 1973 roku, który stał się podstawą kolejnych reform polityki oświatowej (Ćwikliński 2005, s. 293).

Zmiany w systemie polskiego szkolnictwa przebiegały w cieniu napięć politycznych, perturbacji gospodarczych oraz ogólnoeuropejskiej tendencji do zmian

w procesach nauczania, które głoszone były pod hasłami krytyki wobec uprzemysłowienia i zatracenia społecznych i ludzkich wartości edukacji (Lundgren 2001; Ćwikliński 2005, s. 293). Na fali krytyki dotychczasowego systemu edukacji powołano komitet ekspertów, którego zadaniem miało być przygotowanie raportu dotyczącego oświaty w PRL. Raport wydany w 1973 roku wskazywał m.in. na konieczność współpracy w celu doskonalenia edukacji, zmian w programach kształcenia (szeroki profil kształcenia), działania na rzecz spójności poszczególnych placówek oświatowych i oświatowo-wychowawczych w Polsce, upowszechnienia edukacji przedszkolnej oraz unowocześnienia zarówno metod, jak i narzędzi kształcenia, a także przybliżenia szkoły do życia (Ćwikliński 2005, s. 295). Postulowane zmiany miały charakter dość ogólny. W zasadzie każda reforma edukacji niosła podobne, a jednocześnie bardzo ogólne postulaty. Część z nich pozostaje aktualna i wpisuje się w założenia obecnie trwających refom oświatowych, jak chociażby postulat kształcenia z uwzględnieniem potrzeb współczesnego świata czy kształtowanie postaw sprzyjających aktywności w życiu gospodarczym państwa (Reforma edukacji – prezentacja… 2017).

Koncepcja zmian polityki oświatowej tworzona na początku lat 70. XX wieku pozostawała w cieniu ogólnoświatowych zmian w zakresie reformowania systemów kształcenia oraz nowych modeli nauczania (tzw. nurt nowego wychowania), które czyniąc kluczowym podmiotem procesu edukacji jednostkę, jej niezależność, autonomię i wolność, krytykowały dotychczasowe modele oparte na autorytarnych metodach nauczania, typowych dla państw komunistycznych i faszystowskich końca XIX i początku XX wieku (Osiński 2010, s. 18–19). Jak wskazuje Ćwikliński (2005, s. 295), w raporcie wydanym w 1973 roku pod redakcją J. Szczepańskiego – który stanął na czele komitetu ekspertów – widoczne były wpływy postulatów UNESCO. Chodziło przede wszystkim o raport przygotowany przez Edgara Faure'a (*The Faure Report*; Faure 1972; Elfert 2015, s. 88–90). Kluczowym zadaniem w tym okresie miało być stworzenie silnych kadr oświaty, gdyż od nich uzależnione było powodzenie całej reformy. Mimo sformułowania – na podstawie raportu – czterech modeli reformy szkolnictwa, władze PRL nie skorzystały z wyników badań ekspertów (Kupisiewicz 2006, s. 11–18, 119). Wnioski wskazane w raporcie dotyczyły m.in. konieczności zaangażowania w procesy kształcenia także innych podmiotów oraz uwzględniania zarówno edukacji formalnej, jak i pozaformalnej. Istotne było też uświadomienie potrzeby stałego kształcenia oraz samokształcenia się obywateli. W raporcie zaakcentowano konieczność kształcenia pozwalającego nabywać określone umiejętności, a w mniejszym stopniu koncentrowano się na upowszechnianych treściach. Mimo to, jak wskazuje Ćwikliński (2005, s. 296–297), wpisywał się on w ideologiczne założenia socjalistycznego państwa, ale próbowano w nim także zwrócić uwagę na pomijane dotychczas kwestie, na przykład potrzebę (samo)realizacji jednostek. Takie rozwiązanie powodowało, że dokument zawierał treści sprzeczne. Ostatecznie okazał się on zbyt „nowatorski" i nie wpisywał

się w wizję władz PRL, o czym świadczy fakt, że akt normatywny tworzący formalne ramy realizacji polityki oświatowej państwa, który został przyjęty przez Sejm w 1973 roku w formie Uchwały w sprawie systemu edukacji narodowej[5], zawierał jedynie rządową koncepcję reform oświatowych, daleką od założeń proponowanych w raporcie Szczepańskiego.

Reforma oświaty, której podstawą formalną stała się wspomniana uchwała, była wdrażana od 1978 roku. Główne jej założenie dotyczyło stworzenia dziesięcioletniej szkoły podstawowej. Jednakże w obliczu kryzysu ekonomicznego i wysokich kosztów planowanej reformy pomysł ten nie został wdrożony, podobnie jak inne założenia zmian w oświacie (tamże, s. 297). Jak wskazał Kupisiewicz (2006, s. 119), w obliczu braku przychylności i akceptacji dla wdrażanych zmian, zarówno ze strony nauczycieli, jak i ekspertów, reforma w zasadzie została wstrzymana na początku lat 80. XX wieku, a sytuacja polskiego szkolnictwa powróciła do punktu, w jakim znajdowała się w 1961 roku. Zdaniem Z. Osińskiego (2010, s. 19–20) jedynym uzasadnieniem dla szkoły dziesięcioletniej było dążenie do zbliżenia polskiej szkoły do modelu radzieckiego. Program kształcenia opracowany dla nowej, dziesięcioletniej szkoły nie wnosił w jego opinii ani nowych treści, ani też nie uwzględniał nowatorskich metod kształcenia, co szczególnie uwidaczniało się w przypadku edukacji historycznej. Był natomiast zbieżny z przyjętą i realizowaną przez rząd wizją ustrojową państwa socjalistycznego. Jednocześnie cechował się niską efektywnością kształcenia, o czym świadczą wyniki przedstawionego pod koniec lat 80. XX wieku raportu, przygotowanego przez zespół, na którego czele stanął Kupisiewicz (Osiński 2010, s. 20; szerzej zob. Kupisiewicz 1991, s. 109). We wspomnianym dokumencie wskazano na niski odsetek absolwentów szkół podstawowych, którzy kontynuowali naukę w szkołach średnich, niski odsetek młodzieży podejmującej studia wyższe, a także wyjątkowo niski odsetek absolwentów uczelni wyższych, co powodowało, że Polska była pod względem poziomu wykształcenia jednym z ostatnich państw Europy (Osiński, 2010, s. 20–21).

W odpowiedzi na negatywnie oceniane zmiany polityki oświatowej w ramach opozycji rządowej powstała koncepcja „odnowy" oświaty. Konieczność wprowadzenia zmian w oświacie stała się elementem protestów rozpoczętych w sierpniu 1980 roku. W tym też okresie zaczęto tworzyć podmioty ukierunkowane na obronę interesów środowiska nauczycielskiego i systemu oświaty, takie jak nauczycielski Związek Zawodowy „Solidarność", Polskie Towarzystwo Pedagogiczne czy Komitet Ochrony Praw Dziecka (Śliwerski 2012, s. 30). Działania mające na celu poprawę sytuacji w polskiej oświacie, a jednocześnie przybliżenie jej do modeli wdrażanych w latach 80. XX wieku w państwach rozwiniętych, były kontynuowane głównie w ramach oddolnych inicjatyw społecznych oraz środowisk skupiających

[5] Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 13 października 1973 r. w sprawie systemu edukacji narodowej, M.P. 1973, nr 44, poz. 260.

przedstawicieli alternatywnych form kształcenia (szerzej zob. tamże; Aksman 2012, s. 174–175). Oficjalna polityka oświatowa władz, w zasadzie do końca istnienia PRL, nie była poddawana zmianom. Problemy gospodarcze, a także coraz bardziej pogłębiający się kryzys w strukturze samej władzy powodowały, że oświata zeszła na margines działań. Takie podejście władz zdaniem Ćwiklińskiego doprowadziło do wielu negatywnych konsekwencji społecznych, w tym dewaluacji wykształcenia, niskiego poziomu zainteresowania młodzieży kontynuacją nauki, jak również zaniedbania infrastruktury edukacyjnej i okołoedukacyjnej w postaci bibliotek oraz innych instytucji kulturalno-oświatowych. Negatywne zmiany dotknęły też środowisko nauczycielskie. Widoczne było obniżenie prestiżu nauczyciela i jego roli w polskim społeczeństwie (Smak i Walczak 2015, s. 15).

Jak wskazuje Śliwerski (2012, s. 31), wnioski z raportu Kupisiewicza nie zostały wykorzystane podczas obrad Okrągłego Stołu z uwagi na zakorzenienie w poprzednim systemie, od którego próbowano się odciąć. Jednocześnie pominięto szereg istotnych dla polityki oświatowej kwestii, a dalsze zmiany dotyczące edukacji realizowano w sposób chaotyczny, bez uwzględniania doświadczeń w tym obszarze. Kolejne przeobrażenia oświaty w latach 90. XX i na początku XXI wieku były wynikiem rozgrywek partyjnych, sporów i konfliktów wśród zwolenników i przeciwników tendencji decentralizacyjnych oraz dążenia do szerokiego otwarcia oświaty (tj. uspołecznienia).

Reformy edukacji rozpoczęte wraz z transformacją systemową odbywały się na fali głównych haseł zmian, a więc z odwołaniem do pluralizmu, gospodarki rynkowej oraz demokratyzacji. Istotnym problemem oświaty w tym okresie były brak pomysłu na zreformowanie polskiego szkolnictwa oraz stworzenia stabilnych podstaw polityki oświatowej państwa (Majewski 1996, s. 189). Brak przyjętego kierunku działań w zakresie tworzenia polityki oświatowej, przy jednocześnie wyraźnie widocznej potrzebie interwencji skutkował próbami podejmowanymi przez różnych aktorów systemu oświaty. Wdrażane zmiany, jak wskazuje Śliwerski (1999), miały charakter zarówno odgórny, jak i oddolny. Ogólnie jednak można je określić – za przywołanym autorem – jako działania naprawcze, modernizujące polską oświatę, wprowadzające zmiany strukturalne i systemowe.

1.1.1. Reformy polityki oświatowej po 1989 roku

Polityka oświatowa stała się jednym z tematów podjętych podczas obrad Okrągłego Stołu. Dyskusje toczyły się pod hasłami konieczności transformacji systemu oświaty, unowocześnienia polskiej edukacji, zmiany obowiązujących podstaw prawnych (nadal obowiązywała ustawa z 1961 roku), a także zwiększenia swobody zarówno w zakresie zarządzania szkołami, jak i realizacji procesu kształcenia (nauczyciele) oraz uniezależnienia oświaty od centrum decyzyjnego, a oparcia na

innych niż administracja centralna podmiotach, w tym instytucjach społecznych. Postulowano także pluralizm, zarówno światopoglądowy, jak i organizacyjny, w systemie szkolnictwa, co oznaczać miało możliwość funkcjonowania szkolnictwa niepublicznego (prywatnego i społecznego) (zob. Pyter 2015, s. 110–111, 115, 120). Choć skutki debat Podzespołu ds. Nauki, Oświaty i Postępu Technicznego nie wprowadziły rewolucji do systemu oświaty, to zapoczątkowały cykl przemian, które zmierzały do jego demokratyzacji, uspołecznienia i decentralizacji. Konsekwencją reform edukacji rozpoczętych przy Okrągłym Stole było stopniowe przekazywanie zadań oświatowych samorządom lokalnym, które z czasem stały się głównym aktorem polityki oświatowej realizowanej na poziomie lokalnym[6] (tamże, s. 120).

Pierwsza istotna zmiana w obrębie polityki oświatowej nastąpiła wraz z przyjęciem długo oczekiwanej ustawy o systemie oświaty w 1991 roku[7], w której pokładano nadzieje na zmiany w oświacie. Dokument był diametralnie odmienny od dotychczas obowiązującej ustawy z 1961 roku. Przede wszystkim zrywał z ideologizacją oświaty zgodnie z założeniami systemu socjalistycznego. Podstawą budowy nowego systemu edukacji – jak wskazano w preambule ustawy z 1991 roku – miały być Konstytucja oraz międzynarodowe akty prawne dotyczące ochrony praw człowieka i praw dziecka. I choć z perspektywy czasu zarówno cele, jak i wskazane zasady budowy systemu oświaty są poddawane krytyce, to należy podkreślić, że ustawa niosła istotne zmiany i była potrzebna do odbudowy, a w zasadzie stworzenia na nowo systemu edukacji w nowej rzeczywistości społeczno-gospodarczej (zob. Śliwerski 2015, s. 475–478), zwłaszcza że potrzeby edukacyjne były w niej duże. Jak wskazuje Ćwikliński (2005, s. 309), ustawa regulująca kwestie oświatowe była niezbędna chociażby po to, by sankcjonować zmiany, które faktycznie wystąpiły w okresie transformacji. Miała zatem uregulować i uporządkować chaos organizacyjny, jaki wystąpił w oświacie na początku lat 90. XX wieku.

Ustawa o systemie oświaty z 1991 roku dookreślała sposób organizacji i elementy systemu oświaty, procesy zarządzania placówkami oświatowymi w Polsce, wskazując przy tym podmioty społeczne (niepubliczne), które powinny być zaangażowane w sprawy edukacji. Ponadto wprowadzała dualizm w strukturze szkolnictwa w Polsce, zezwalając na tworzenie podmiotów niepublicznych, a tym samym oferując możliwość wyboru formy kształcenia przez obywateli. Dokument regulował także kwestie zatrudniania kadr placówek oświatowych, zasady awansów oraz

---

[6] Na mocy Ustawy z dnia 17 maja 1990 roku o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczegółowych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 1990, nr 34, poz. 198) przekazano gminom część zadań oświatowych, które Ustawą z 15 lipca 1961 roku o rozwoju systemu oświaty i wychowania, ustawodawca przypisał do kompetencji rad narodowych.

[7] Ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, Dz.U. 1991, nr 95, poz. 425 (dalej: ustawa o systemie oświaty 1991).

podnoszenia kwalifikacji przez nauczycieli, jak również określał system finansowania oświaty oraz nadzoru nad placówkami edukacyjnymi i wychowawczymi.

Wśród szeregu zmian dotyczących nauczania i zatrudniania w placówkach oświatowych, w kontekście problematyki niniejszej monografii za kluczowe uznać należy poszerzenie katalogu podmiotów będących organami prowadzącymi szkół i związany z tym proces decentralizacji zadań oświatowych. Ustawa o systemie oświaty przewidywała bowiem, że szkoły mogą być prowadzone przez ministra lub inny organ administracji rządowej, gminę lub związek komunalny, inne osoby prawne, a także osoby fizyczne (art. 5 pkt 2). Jednocześnie ustawodawca wskazał, że „zakładanie, prowadzenie i utrzymywanie przedszkoli oraz szkół podstawowych" z pewnymi wyjątkami (przedszkola specjalne) jest zadaniem własnym gmin (art. 5 pkt 5). Oznaczało to radykalną zmianę w stosunku do dotychczas obowiązujących przepisów, które cały system zarządzania szkołami pozostawiły w gestii ministra oświaty, wykonującego swoje obowiązki za pośrednictwem gminnych rad narodowych i ich prezydiów[8]. Dobrowolne przejmowanie szkół przez samorządy gmin miało trwać przez okres dwóch lat. Po tym czasie, tj. od 1 stycznia 1994 roku – zgodnie z intencją ustawodawcy – wszystkie przedszkola i szkoły podstawowe miały zostać przekazane samorządom gmin[9]. Dwuletni okres przejściowy okazał się niewystarczający i został wydłużony na cztery lata, do końca 1995 roku[10] (zob. Kurzyna-Chmiel 2013, s. 198). Faktyczne przejęcie szkół przez gminy nastąpiło zatem w 1996 roku. Od tego czasu prowadzenie szkół stało się rzeczywiście zadaniem własnym gmin.

Wydłużenie okresu przejmowania szkół okazało się niezbędne, gdyż samorządy gminne nie były w stanie w tak krótkim czasie dostosować się do nowej sytuacji. Brak doświadczenia w zakresie realizacji zadań oświatowych, które dla samorządów gmin były *zad*aniem nowym, oraz szereg problemów związanych z realizacją innych zadań własnych gmin spowodowały, że w pierwotnie przewidzianym terminie, tj. do końca 1993 roku – zgodnie z danymi raportu przygotowanego na zalecenie Ministerstwa Edukacji Narodowej (MEN) – zaledwie 25% gmin zdecydowało się na dobrowolne przejęcie szkół. Łącznie było to 5771 szkół, w których w sumie uczyło się 43% uczniów[11].

Niezbyt szeroki zakres przejmowania szkół przez gminy był wynikiem ograniczeń finansowych, braku doświadczenia samorządowców w realizacji zadań oświatowych oraz niewielkich kompetencji kadr szkolnych w zakresie samodzielnego

---

[8] Art. 35 Ustawy z dnia 15 lipca 1961 r. o rozwoju oświaty, Dz.U. 1961, nr 32, poz. 160; Ustawa z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych, Dz.U. 1972, nr 49, poz. 312.

[9] Art. 104 i 105 ustawy o systemie oświaty 1991.

[10] Ustawa z dnia 3 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, Dz.U. 1993, nr 127, poz. 585.

[11] Biuletyn Komisji Sejmowych 1994, nr 598/II, Komisja Edukacji, Nauki i Postępu Technicznego, nr 28; Komisja Samorządu Terytorialnego, nr 33, posiedzenie z dnia 8 czerwca 1994 r.

zarządzania placówkami. Istotnym problemem okazał się również niejasny sposób rozdziału subwencji oświatowej, który spowodował różne traktowanie gmin, a w konsekwencji ich odmienną sytuację finansową oraz konflikty między samorządami i władzami centralnymi. Brak doświadczeń zarówno w zakresie realizacji zadań oświatowych, jak i w ramach współpracy z podmiotami administracji publicznej powodował również konflikty na linii gminy–kuratoria oświaty. Dotyczyły one zwłaszcza przejmowania majątku na cele edukacyjne oraz realizacji rozpoczętych inwestycji w obszarze oświaty. Znajdujące się w trudnej sytuacji ekonomicznej samorządy nie zawsze były w stanie zakończyć rozpoczęte działania inwestycyjne kuratoriów. Należy też wskazać, że okres przejmowania szkół przez gminy był czasem napięć i przetargów w Sejmie, a oświata stała się elementem rozgrywek politycznych[12].

Mimo odmiennych intencji towarzyszących przekazywaniu szkół samorządom gminnym trzeba zauważyć, że zarówno przedstawiciele władzy centralnej, jak i samorządowej deklarowali wolę kontunuowania tego procesu. Kontrowersyjny pozostawał zakres kompetencji związanych z prowadzeniem przejętych placówek oraz finansowaniem zadań oświatowych, ale nie sam fakt ich przekazania. W przypadku zadań oświatowych problematyczne było ustalanie standardów realizacji zadań. Dokonywano tego w sposób odgórny, na poziomie centralnym, przy czym faktyczną realizacją zajmowały się samorządy lokalne. Taka konstrukcja zdaniem E. Kronenberg-Sokołowskiej (2001, s. 112–113) ograniczała samodzielność finansową jednostek samorządowych oraz możliwość autonomicznego kreowania lokalnej polityki oświatowej. Z wykonanego na zlecenie Urzędu Rady Ministrów raportu Centrum Badania Opinii Społecznej pt. *Okoliczności przejmowania szkół przez samorządy lokalne* (CBOS 1994, s. 3) wynika, że przedstawiciele gmin byli zdania, iż szkoły powinny być zarządzane właśnie przez gminy, a nie w sposób centralnie sterowany. Uważało tak 80% wójtów i 50% dyrektorów szkół, które zostały przekazane samorządom jeszcze przed 1994 rokiem. Podobnie uważali zarówno wójtowie (81%), jak i dyrektorzy (46%) szkół przejętych przez gminy po 1994 roku. Nieco mniej było zwolenników takich działań wśród gmin, którym w momencie realizacji badań szkoły nie zostały jeszcze przekazane (odpowiednio 29% wójtów i 22% dyrektorów).

Istotne wydają się motywacje władz gmin do przejmowania szkół, zwłaszcza w okresie, gdy było to działanie dobrowolne. W tej grupie 45% władz gmin przyznało, że ich decyzja była podyktowana znajomością potrzeb oświatowych na terenie ich gminy oraz koniecznością racjonalnego wydatkowania środków finansowych. 36% badanych przez CBOS wskazywało również, że motywowała ich „troska o dobro szkoły", a przede wszystkim ochrona majątku, zapobieganie niszczeniu i dewastacji obiektów, jak również dążenie do poprawy warunków nauczania oraz pracy nauczycieli tych szkół. W grupie tej 15% respondentów wskazywało na

[12] Tamże.

konieczność działań modernizacyjnych, 19% zaś – na chęć wpływu na procesy wychowawcze (tamże, s. 4). W wypowiedziach władz gmin pojawiały się także kwestie, które pozytywnie świadczyły o przedstawicielach samorządów lokalnych, nadal stosunkowo „młodych" i niedoświadczonych. Dotyczyło to chociażby dbania o interes społeczności lokalnej (kwestia deklarowana przez 9% wójtów), w tym dzieci, rodziców, a także innych mieszkańców gmin niezwiązanych bezpośrednio ze szkołą. Za taki interes uznano na przykład przeciwdziałanie procesom likwidacji małych szkół (tamże). Deklaracja ta pokazuje, jak istotne znaczenie – praktycznie od początku funkcjonowania samorządowych gmin – miały małe szkoły. Z kolei 13% badanych przez CBOS wójtów wskazało, że do przejęcia szkoły zmotywowały ich chęć samodzielnego kreślenia wizji rozwoju jednostki i fakt bycia jej gospodarzem (tamże). W przypadku władz gmin, które na przejęcie szkoły zdecydowały się później, tj. po 1994 roku, wysuwane były podobne argumenty. Dotyczyły one racjonalnego wydatkowania środków finansowych na realizowane zadania czy zadbania o szkoły (pod względem infrastrukturalnym oraz funkcjonalnym) (tamże). W wypowiedziach władz gmin przejawiała się też kwestia wcześniejszego dofinansowywania przez gminy placówek oświatowych znajdujących się na ich terenie, mimo że formalnie oświata jeszcze nie leżała w ich gestii, i obawa o zmarnowanie tych nakładów i działań (tamże; Biuletyn Komisji Sejmowych 1994…).

W procesie przejmowania szkół przez gminy istotne wydają się także powody, które wstrzymywały samorządy gminne przed takimi decyzjami. Spośród badanych przez CBOS gmin, które w 1994 roku nadal nie przejęły szkół, jako powody wymieniono przede wszystkim brak środków finansowych, niską subwencję, niewystarczającą na realizację zadań oświatowych (67% respondentów), niejasne zasady naliczania subwencji (27%), zadłużenie szkół (14%), poza tym kwestie wynikające z niejasnych przepisów w zakresie realizacji zadań oświatowych jako zadań własnych gmin (17% wójtów badanych gmin). Co istotne, już w pierwszej połowie lat 90. XX wieku wskazywano Kartę Nauczyciela i wynikające z niej przywileje jako ograniczenie dla racjonalnej polityki oświatowej gmin (12% badanych wójtów) (CBOS 1994, s. 5). Paradoksalnie ten sam argument jest przywoływany jako istotne ograniczenie racjonalnego planowania i realizacji polityki oświatowej obecnie. Proces przejmowania szkół – podobnie jak kwestie racjonalizacji systemu oświaty – budziły kontrowersje w społecznościach lokalnych. A ich przejmowanie – choć formalnie stosunkowo łatwe – w praktyce nie było tak proste, jakby się wydawało. W przypadku 18% badanych gmin, które zdecydowały się na przejęcie szkół przed końcem 1994 roku, taka decyzja zapadła w radzie gminy jednomyślnie. W takim samym odsetku gmin (18%) uchwała o przejęciu szkół została przegłosowana nieznaczną liczbą głosów (tamże, s. 6).

Stale pojawiającym się argumentem w kontekście oświaty, zarówno w pierwszej połowie lat 90. XX wieku, jak i w badanym przez autorów niniejszej monografii okresie, były kwestie finansowe. Niemniej trudno jednoznacznie stwierdzić, że

ograniczenia budżetowe to główny czynnik, który blokował przejmowanie szkół przez gminy. Z badań CBOS wynika, że na taki krok decydowały się także gminy mające problemy finansowe. Istotne wydaje się to, że gminy, które przejęły szkoły, podejmowały starania zapobiegające ich dalszemu zadłużaniu (tamże, s. 7). Były to jednak kwestie kontrowersyjne i ryzykowne, zwłaszcza w obliczu niejasnych zasad finansowania oświaty.

Jak wskazują Levitas i Herczyński (2002, s. 148–149; 2012b, s. 15–21), w związku z ograniczeniami finansowymi gmin, w przypadku szkół obawiano się sytuacji, do której doszło w następstwie obligatoryjnego przejęcia przedszkoli w 1992 roku. Część gmin podjęła wówczas decyzję o likwidacji placówek, gdyż nie mogła udźwignąć ciężaru finansowego, jakim się stały. Problem ten dotknął szczególnie gminy wiejskie. W pierwszej dekadzie po transformacji liczba przedszkoli prowadzonych przez gminy zmniejszyła się o 29%, a na terenach wiejskich nawet o 38%. Jej redukcja nie była jedynie rezultatem trudności finansowych. W tym czasie zmniejszała się również liczba dzieci w wieku przedszkolnym, w przypadku miast o 16%, na obszarach wiejskich zaś o 24% (Swianiewicz i Łukomska 2011, s. 10). Istotnym czynnikiem było też zainteresowanie rodziców opieką przedszkolną. Rzecz jasna, było ono znacznie mniejsze na początku lat 90. XX wieku na obszarach wiejskich, które charakteryzowały się niższym poziomem aktywności zawodowej mieszkańców w porównaniu z obszarami miejskimi. Problem bezrobocia na obszarach wiejskich nasilił się od połowy tej dekady, co przekładało się również na zmniejszenie nakładów na edukację w strukturze wydatków gospodarstw domowych oraz występowanie wielopokoleniowych rodzin, co umożliwiało zapewnienie opieki nad dziećmi (Dmochowska 2011, s. 92; Marchlewski 2011, s. 32–34). Proces zamykania przeszkoli, zwłaszcza na obszarach wiejskich, został wyhamowany na przełomie XX i XXI wieku. Złożyło się na to kilka czynników, w tym upowszechnianie opieki przedszkolnej jako szansy rozwojowej dla dzieci, dostępność zewnętrznych środków finansowych zorientowanych na promocję wychowania przedszkolnego, stworzenie alternatywnych form opieki przedszkolnej w stosunku do tradycyjnej opieki zinstytucjonalizowanej (mniej sformalizowanych, ograniczonych czasowo – punkty przedszkolne), a także zmiana specyfiki obszarów wiejskich, zwłaszcza położonych w pobliżu ośrodków miejskich (Swianiewicz i Łukomska 2011, s. 11–12; Kozińska-Bałdyga 2010, s. 6–8).

Doświadczenia samorządów związane z przejęciem przedszkoli stały się przyczyną obaw o losy szkół na obszarach wiejskich po ich przejęciu przez gminy. Lepiej z procesem przejmowania placówek radziły sobie gminy miejskie, dysponujące większymi budżetami, choć w tej kwestii zdania były podzielone (Biuletyn Komisji Sejmowych 1994…). Na chaosie związanym z przekazywaniem szkół najbardziej zyskały te samorządy, które jako pierwsze podjęły ryzyko i zdecydowały się prowadzić szkoły. Początkowy okres naliczania subwencji oświatowej – formalnie obliczanej na podstawie szacunków kuratoriów na bazie planów finansowych

szkół – w dużej mierze cechował się uznaniowością i był wynikiem „negocjacji rządu i gminy, częściowo dlatego, że rząd starał się zachęcać gminy do przejmowania szkół, a częściowo dlatego, że gminy często kwestionowały obliczenia kuratoriów" (Levitas i Herczyński 2012b, s. 15). Ponadto władze gmin domagały się poza subwencją także uregulowania zadłużenia poszczególnych szkół oraz dodatkowych środków na dokończenie działań inwestycyjnych i doposażenie placówek (tamże). Uznaniowość w sposobie naliczania subwencji oraz niejasne zasady finansowania oświaty, która od końca 1996 roku stała się faktycznie zadaniem samorządów gminnych, zakończyły się wraz z przyjęciem ustawy o finansowaniu gmin[13], która została znowelizowana 22 grudnia 1995 roku[14].

Procesowi przekazywania szkół podstawowych gminom towarzyszyła debata dotycząca przyszłego kształtu pozostałych szczebli samorządu terytorialnego. W zasadzie od początku lat 90. XX wieku dyskutowano nad kształtem powiatów jako kolejnego szczebla samorządu lokalnego, a także o zakresie jego zadań. Powiaty były istotne również z punktu widzenia decentralizacji zadań oświatowych, im bowiem planowano przekazać szkoły ponadpodstawowe oraz szkoły specjalne (tamże, s. 16). Przed formalnym utworzeniem powiatów, w latach 1994–1995 przeprowadzono pilotażowy program reformy administracji publicznej, tzw. Miejski Program Pilotażowy lub program miejski, autorstwa M. Kuleszy, który od czasu utworzenia samorządowych gmin był największym działaniem decentralizacyjnym w Polsce. Program miał być pierwszym etapem szeroko zakrojonej reformy administracyjnej rządu H. Suchockiej (Kulesza 1995). Wzięło w nim udział 46 gmin o statusie miast, wskazanych w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów[15]. W większości były to miasta liczące co najmniej 100 tys. mieszkańców, z pewnymi wyjątkami, dotyczącymi miast ulokowanych wewnątrz większych zespołów miejskich. Miasta, którym zaproponowano udział w programie, łącznie skupiały ponad 10,5 mln mieszkańców, uczyło się w nich blisko 39% uczniów szkół ponadpodstawowych i w sumie osiągały dochód na poziomie 54% wszystkich gmin o statusie miast (300 jednostek). Program został zaplanowany na rok i miał przygotować samorządy do wprowadzenia następnego szczebla samorządowego – powiatów. Plan ten został jednak wstrzymany przez kolejny rząd premiera W. Pawlaka, który po wyborach w 1994 roku „przeprowadził (…) spektakularną akcję, mającą na celu zdyskredytowanie projektów powiatowych" (Regulski 2000, s. 162). Do przewodniczących rad gmin skierowano ankietę (tzw. ankietę Strąka – szefa Urzędu Rady Ministrów), w której zawarto

[13] Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, Dz.U. 1993, nr 129, poz. 600.

[14] Ustawa z dnia 22 grudnia 1995 r. o zmianie ustawy o finansowaniu gmin, Dz.U. 1995, nr 154, poz. 794.

[15] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania, Dz.U. 1993, nr 65, poz. 309.

pytania dotyczące zwiększenia kompetencji gmin, ewentualnych zmian struktury terytorialnej administracji specjalnych, zmian podziału administracyjnego kraju, stosunku do reformy powiatowej oraz podziału istniejących gmin. Oczywiście gminy oczekiwały zwiększenia swoich uprawnień, a trzy czwarte respondentów obawiało się utworzenia powiatów. Na tej podstawie M. Strąk oświadczył, że w takiej sytuacji będą tworzone związki celowe, a nie powiaty. Sposób sformułowania pytań w ankiecie budził sporo zastrzeżeń. Było oczywiste, że szefowi URM chodziło jedynie o uzyskanie argumentu politycznego na rzecz zablokowania prac nad powiatami (tamże; zob. Piasecki 2002, *passim*). Ofiarą spowolnienia decentralizacji padły polityka oświatowa i proces przekazywania szkół samorządom[16]. Niemniej, zgodnie z założeniami programu pilotażowego, dobrowolnie przystępujące do niego miasta otrzymały zarówno mienie, jak i wsparcie finansowe na realizację przekazanych im zadań z zakresu administracji rządowej (rejonowych organów administracji rządowej). W grupie przekazanych znalazły się również zadania z zakresu oświaty wskazane w ustawie o systemie oświaty z 1991 roku. Należały do nich m.in. zakładanie, prowadzenie i utrzymywanie publicznych szkół ponadpodstawowych oraz innych placówek wskazanych we wspomnianej ustawie, planowanie lokalizacji szkół oraz organizacja sieci szkolnej (wyznaczanie obwodów), likwidacja szkół lub placówek i przechowywanie ich dokumentacji, organizacja opieki w rodzinach zastępczych oraz wsparcie finansowe dzieci pozostających w pieczy zastępczej, dotowanie szkół publicznych prowadzonych przez podmioty niepubliczne (osoby prawne i fizyczne), a także szkół niepublicznych[17].

Program pilotażowy okazał się rozwiązaniem nowatorskim jak na ówczesne warunki, pionierskim nie tylko w Polsce, ale w całej Europie. Był przykładem oddolnie przeprowadzonej decentralizacji (choć w ograniczonym wymiarze). Przekazanie zadań z zakresu administracji publicznej w zasadzie odbyło się na wniosek zainteresowanych samorządów, a nie jak w przypadku dotychczas przeprowadzanych procesów decentralizacyjnych – odgórnie (Kulesza 1995). Program poprzez swój funkcjonalny charakter miał przygotować grunt pod dalsze reformy administracji publicznej. Jednocześnie wykazał, że istniejące w Polsce gminy nie są monolitem, wręcz przeciwnie – są silnie zróżnicowane pod względem potrzeb, uwarunkowań i możliwości działania oraz posiadanych zasobów. Istotne różnice były widoczne w układzie miasto–wieś. Odmienny charakter tych jednostek, mimo że formalnie takich samych, już w połowie lat 90. XX wieku sygnalizował konieczność dywersyfikowania narzędzi rozwoju i realizacji polityk publicznych oraz dostosowywania

[16] Szerzej zob. Biuletyn nr 881/II, Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektu ustawy o samorządzie powiatowym, nr 3, 04.10.1994, http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/e7da7aee89713a06c1256b6e0044f66b/9b358814e374ed13c1256b72004c3e52?OpenDocument [dostęp: 27.04.2018]; zob. też Uryga 2017, s. 53–54; Szulborska-Łukaszewicz 2006, s. 40–41; Ryś 1996; Sokół 1998, s. 145–152; Olszewski 2007, s. 195–199.

[17] §1 pkt. 9 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r.…

modeli rządzenia. Dlatego widząc efekty realizacji programu, zaangażowane w nią podmioty zaczęły podnosić kwestię wprowadzenia kategoryzacji gmin, uzależniając zakres zadań oraz finansowanie od wielkości jednostki (tamże).

Dobrze zapowiadający się program ostatecznie nie zakończył się sukcesem, jakiego oczekiwano. Powodem stały się środki finansowe, które ograniczono – z początkowo planowanych ponad 14 bln – do ostatecznie przeznaczonych 8 bln zł. Istotne były jednak również uwarunkowania polityczne i niechęć nowego rządu do wdrażania procesów decentralizacyjnych (Szulborska-Łukaszewicz 2006, s. 40–41; Levitas i Herczyński 2012b, s. 16–17). Przedstawiciele samorządów zaangażowanych w program poczuli się zawiedzeni, zmiana zasad nastąpiła już bowiem po podpisaniu umów. W odpowiedzi na działania rządu część samorządów (Chorzów, Grudziądz, Sosnowiec) wycofała się z realizacji programu (Kulesza 1995). Ograniczenia finansowe spowodowały, że mimo wkładu wnoszonego przez miasta ze środków własnych, realizacja wszystkich zadań okazała się niemożliwa. Stopniowo też miasta zaczęły wypowiadać wykonywanie części przekazanych im zadań. Zdaniem M. Kuleszy (tamże) pod koniec 1994 roku miasta realizowały około 88% przypisanych im pierwotnie zadań. Efekty programu i doświadczenia wyniesione ze współpracy z administracją centralną, choć nie do końca satysfakcjonujące – zwłaszcza dla władz samorządowych – stały się podstawą współpracy władz dużych miast dotyczącej zarówno ustawy miejskiej, jak i problematyki metropolii.

Procesy decentralizacyjne w miastach były kontynuowane w drugiej połowie lat 90. XX wieku, tyle że przejęcie zadań miało już charakter obligatoryjny. Na mocy ustawy z 24 listopada 1995 roku wskazane miasta przejęły – od wojewodów i innych podmiotów administracji centralnej – ośrodki opieki społecznej i instytucje opiekuńcze, licea, szkoły zawodowe, a także szkoły artystyczne (I i II stopnia) i medyczne, przedszkola i szkoły specjalne oraz inne placówki wspomniane w art. 2 ustawy o systemie oświaty z 1991 roku. Ponadto przekazano dużym ośrodkom miejskim szpitale i przychodnie oraz specjalistyczne placówki zdrowotne, jak również instytucje kultury i zadania z zakresu zarządzania drogami wojewódzkimi i krajowymi w granicach poszczególnych miast (Jastrzębska 2012, s. 17)[18]. Dodatkowym rozwiązaniem przewidzianym dla miast, stanowiącym kolejny krok w kierunku tworzenia samorządowych powiatów, było przekazanie im na mocy tzw. ustawy miejskiej dodatkowych zadań, m.in. z zakresu administracji rządowej realizowanych przez rejony, organizację ruchu i modernizację dróg, ochronę zabytków, kwestie sanitarne i przeciwpożarowe. Ustawa miejska stanowiąca podstawę prawną decentralizacji zadań zezwalała na ich realizację przez miejskie strefy usług publicznych[19]. Zmiany te zostały zakończone z dniem 1 stycznia 1999 roku, kiedy

[18] Art. 2 ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych, Dz.U. 1995, nr 141, poz. 692, z późn. zm.

[19] Rozdz. 4 Ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania…

zaczęła obowiązywać trójszczeblowa struktura samorządu terytorialnego w Polsce. Wraz z reformą administracji w życie weszła reforma oświaty, która dokonała kolejnych przeobrażeń w systemie szkolnictwa podstawowego.

1.1.2. Reforma systemu oświaty w 1999 roku

Efektem reformy administracyjnej i związanej z nią decentralizacji zadań publicznych było uczynienie z jednostek samorządu terytorialnego (JST) wszystkich szczebli kluczowych aktorów polityki oświatowej. Choć w kontekście niniejszej pracy istotne są poziom gmin i polityka oświatowa zawężona do szkolnictwa podstawowego, warto w skrócie wskazać na zmiany, jakie zaszły w obrębie szkolnictwa na wyższych poziomach kształcenia. Działania władz centralnych podjęte pod koniec XX wieku ściśle związały system oświaty z działalnością samorządów gminnych. Przyjęte rozwiązanie z jednej strony w dużej mierze uzależniało – zwłaszcza na poziomie gminy – system oświaty od decyzji władz samorządowych, z drugiej zaś uczyniło z gmin „zakładnika" oświaty, która stanowiła duże obciążenie zarówno organizacyjne, jak i finansowe. W rzeczywistości niepełna decentralizacja systemu oświaty przeprowadzona w latach 90. XX wieku spowodowała w przypadku gmin konieczność manewrowania między regulacjami przyjmowanymi na poziomie centralnym, lokalnymi planami rozwoju gmin i realizacją innych polityk publicznych, koniecznością świadczenia wysokiej jakości usług i ograniczonymi środkami finansowymi.

Efektem debaty publicznej dotyczącej kształtu samorządu terytorialnego, która toczyła się niemal przez całe lata 90. XX wieku, było powołanie powiatów i samorządowych województw. Powiatom przekazano niemal wszystkie szkoły ponadpodstawowe, a także szkoły specjalne. Ponadto władze powiatów stały się odpowiedzialne za zarządzanie placówkami okołooświatowymi, takimi jak bursy szkolne czy internaty, a także za prowadzenie poradni psychologiczno-pedagogicznych (w tym specjalistycznych), młodzieżowych ośrodków wychowawczych, ośrodków socjoterapii dla młodzieży, jak również ośrodków szkolno-wychowawczych i specjalnych ośrodków wychowawczych[20]. Przyjęte rozwiązanie, przekazujące powiatom ogół szkolnictwa specjalnego, uznać należy za właściwe ze względu na sposób organizacji samorządów szczebla powiatowego (Kurzyna-Chmiel 2013, s. 223; Serafin 2012, s. 77–85).

Z kolei w gestii władz samorządowych województw pozostawiono kwestie kształcenia w szkołach i placówkach o znaczeniu regionalnym lub ponadregionalnym. Dookreślenie placówek miało nastąpić w regionalnych strategiach przyjmowanych w drodze uchwał sejmików wojewódzkich. W tym nieprecyzyjnym

[20] Art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578 z późn. zm.

określeniu specyfiki placówek oświatowych powierzonych samorządom wojewódzkim D. Kurzyna-Chmiel (2013, s. 223) dopatruje się szerokiego zakresu autonomii przyznanej jednostkom tego szczebla, które *de facto* same miały rozstrzygać, jakiego typu instytucje oświatowe pozostaną w ich gestii. Niemniej na mocy znowelizowanej ustawy o systemie oświaty samorządom województw przypisano zadania z zakresu zakładania i prowadzenia publicznych zakładów doskonalenia nauczycieli, prowadzenia bibliotek pedagogicznych, a także szkół i placówek o znaczeniu regionalnym, w tym szkół specjalnych, szkół ponadgimnazjalnych z oddziałami integracyjnymi, szkół artystycznych, szkół sportowych, placówek oświatowo-wychowawczych (w tym schronisk młodzieżowych) oraz innego typu placówek, których prowadzenie nie zostało przewidziane w ustawie jako zadanie powiatu. Ponadto ustawodawca przewidział dla samorządowych województw także zadania w zakresie zakładania i prowadzenia publicznych kolegiów pracowników służb społecznych (tamże, s. 224)[21].

Jednostką, która na skutek reformy administracji oraz systemu oświaty została najbardziej obciążona zadaniami oświatowymi, stała się gmina. O ile założenia zmierzające do dalszego decentralizowania systemu zgodnie z zasadą subsydiarności były zasadne, to należy podkreślić, że już pod koniec lat 90. XX wieku gminy zaczęły się zderzać z największym problemem oświaty szczebla podstawowego, jakim był niż demograficzny. Problem ten nie dotykał jeszcze szkół ponadpodstawowych i wyższych, stał się jednak istotny w przypadku samorządów gminnych, które musiały się z nim zmierzyć. poszukując różnych rozwiązań, często kontrowersyjnych i niepopularnych społecznie.

Reforma systemu oświaty wdrożona w 1999 roku w praktyce – jak wskazał K. Konarzewski (2000, s. 211) – nie była nową reformą, ale kontynuacją reform zainicjowanych w 1991 roku. Zmiany wdrożone w 1998 roku dotyczyły jednak szerokiego spektrum polityki oświatowej i struktury systemu oświaty, programów kształcenia oraz wychowania, jak również systemu oceniania i ewaluacji, a także zarządzania placówkami oświatowymi i zasad finansowania edukacji (Paciorek 2000, s. 207). Prowadzone były pod hasłami decentralizacji, uspołeczniania i otwartości, jak również znacznie większej swobody organizacji procesu nauczania w przypadku nauczycieli oraz poprawy efektywności kształcenia i zorientowania edukacji na potrzeby rynku pracy. Szeroko zakrojone zmiany zostały rozłożone w czasie do 2005 roku.

Jak wskazała A. Paciorek (2000), zmiany w systemie edukacji od początku okazały się problematyczne. Niepowodzenia wynikały z braku przepisów wprowadzających oraz niewłaściwego przygotowania szkół i samorządów na nadchodzące zmiany. Reforma nie spotkała się też z entuzjazmem społecznym. Za

[21] Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 24 marca 2005 r. w sprawie kolegiów pracowników służb społecznych, Dz.U. 2005, nr 61, poz. 544.

zmianami w systemie oświaty opowiadała się w 1999 roku znaczna większość Polaków (67%), ale jednocześnie 44% badanych uważało, że są pilniejsze i ważniejsze sprawy. Według raportu CBOS zainteresowanie reformą oświaty – mimo rosnącego poziomu wiedzy Polaków o zakresie planowanych zmian – stopniowo się zmniejszało. Nie wszystkie aspekty reformy edukacji były dla nich tak samo istotne. Największe zainteresowanie wykazywali respondenci sprawami wynagradzania nauczycieli. Ponadto za istotne w planowanej reformie uznano też zmiany związane ze szkolnictwem zawodowym oraz nowym charakterem egzaminu maturalnego, który miał stać się jednocześnie egzaminem wstępnym na studia. Badania CBOS pokazały również, że polskie społeczeństwo było świadome trudności związanych z wdrażaniem reformy. Przyznało to 20% respondentów. Szczególnie zauważalne były problemy z lokalizacją szkół gimnazjalnych, ograniczenia finansowe gmin, dowóz dzieci do szkół gimnazjalnych, a także likwidacja szkół podstawowych (CBOS 1999, s. 2–16). Wspomniane problemy dotyczyły zwłaszcza gmin wiejskich.

Zmiany w systemie oświaty, podobnie jak na początku lat 90. XX wieku, miały zmierzać do poprawy jakości kształcenia, wyrównania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży oraz ogólnego podniesienia poziomu wykształcenia Polaków. Wdrożenie planowanych działań wymagało zmiany wielu istniejących aktów normatywnych oraz wydania nowych (Karcz 2010, s. 22). Ramy formalne reformy oświaty zostały zawarte w ustawie z 8 stycznia 1999 roku[22] oraz wydanym do niej akcie wykonawczym[23]. Ponadto, jak wskazuje E. Karcz (tamże, s. 23), w celu wdrożenia wszystkich aspektów planowanej reformy systemu oświaty wydano łącznie 24 rozporządzenia regulujące zasady tworzenia szkół nowego typu, programów nauczania oraz podstaw programowych, a także zasady funkcjonowania placówek doskonalenia, tworzenia komisji egzaminacyjnych, oceniania uczniów i dokumentacji procesu kształcenia oraz określające wymagania dla kadr placówek oświatowych. Zmiany wdrażane od 1999 roku miały kompleksowy charakter i obejmowały: ustrój oświaty, programy nauczania, system egzaminowania, system awansu zawodowego nauczycieli oraz system zarządzania szkołami, zmiany w procesie nadzoru pedagogicznego i systemie finansowania oświaty (tamże; Paciorek 2000, s. 207).

W odniesieniu do samorządów gmin i problemów polityki oświatowej, które będą analizowane w dalszej części pracy, do najistotniejszych aspektów reformy oświaty z 1999 roku należały: konieczność zmiany sieci szkół ze względu na zmianę strukturalną szkolnictwa podstawowego, coraz bardziej popularne angażowanie podmiotów niepublicznych w procesy świadczenia usług edukacyjnych (szkoły publiczne i niepubliczne prowadzone przez podmioty niebędące jednostkami

[22] Ustawa z dnia 8 stycznia 1999 r. Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, Dz.U. 1999, nr 12, poz. 96.

[23] Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 lutego 1999 r. w sprawie sposobu i terminów dostosowania działalności dotychczasowych szkół podstawowych do wymogów nowego systemu szkolnego oraz tworzenia gimnazjów, Dz.U. 1999, nr 14, poz. 124.

samorządu terytorialnego), utrzymanie Karty Nauczyciela, która w praktyce ograniczyła samodzielność decyzyjną władz gmin jako organów prowadzących szkoły, a także rozdzielenie systemu realizacji zadań oświatowych od systemu nadzoru, jak również kwestie finansowania oświaty. Wspomniane zagadnienia będą szczegółowo omówione w dalszej części pracy, tutaj zostaną jedynie zasygnalizowane wybrane zmiany, które wprowadzono do systemu oświaty po 1999 roku.

Jednym z istotnych aspektów omawianej reformy oświaty była zmiana struktury szkolnictwa i podział dotychczasowych ośmioklasowych szkół podstawowych na sześcioletnie szkoły podstawowe oraz trzyletnie gimnazja. Zmiany te wdrożono od 1 września 1999 roku, choć już od 1997 roku testowano nowe rozwiązania w 300 szkołach, które zdecydowały się na udział w pilotażu (MEN 1998, s. 8). Zmiany strukturalne w systemie kształcenia przede wszystkim skróciły czas nauki w szkole podstawowej, bez zmiany wieku rozpoczynania edukacji na tym poziomie. Zdaniem Karcz pominięcie kwestii edukacji przedszkolnej w praktyce było sprzeczne z założeniami całej reformy, która zakładała wyrównywanie szans edukacyjnych. W 1999 roku nie wprowadzono obowiązkowej edukacji dzieci od szóstego roku życia, mimo że taka tendencja była wówczas widoczna w większości państw europejskich (Karcz 2010, s. 25; Rura i Klichowski 2011, s. 23; Eurydice 2013). „Skrócona" szkoła podstawowa została podzielona na tzw. nauczanie zintegrowane (klasy I–III) oraz nauczanie blokowe (klasy IV–VI). W kontekście zmian w procesie nauczania podkreślono także konieczność odejścia od kształcenia o profilu „akademickim", opartego na wyraźnym podziale na dyscypliny i koncentracji na nabywaniu przez dzieci i młodzież umiejętności, które weryfikować miał końcowy sprawdzian kompetencji (Karcz 2010, s. 26; Zahorska 2009, s. 121; Rura i Klichowski 2011, s. 33–39).

Skrócenie czasu kształcenia na poziomie szkoły podstawowej uzupełniono o nowy – w warunkach polskich – typ szkoły, jakim było gimnazjum. Miały się w nim uczyć dzieci w wieku 13–16 lat. Założeniem reformy było, że szkoła ta pozwoli na rozpoznanie zdolności uczniów, ich szczególnych kompetencji i umiejętności, co z kolei umożliwi właściwy wybór dalszej ścieżki edukacyjnej. Planowano utworzenie około 3,5 tys. szkół tego typu, przy czym w każdej gminie miało funkcjonować co najmniej jedno gimnazjum (MEN 1998, s. 12).

W praktyce jednak gimnazja od samego początku budziły kontrowersje i sceptycznie oceniano ich rolę w procesie edukacji młodzieży (Chałas 2001, s. 51–58). Z jednej strony podkreślano problemy dotyczące kwestii wychowawczych, z drugiej gimnazja stały się poważnym problemem dla samorządów pod względem organizacyjnym, finansowym i kadrowym. Według autorów reformy miały być samodzielnymi szkołami (lub przy szkołach ponadgimnazjalnych), odpowiednio wyposażonymi, aby umożliwiać młodzieży kształcenie zgodnie z zainteresowaniami (Herczyński i Sobotka 2015, s. 5). Planowany model szkoły gimnazjalnej jako samodzielnej jednostki oświatowej lub powiązanej organizacyjnie

ze szkołą licealną był forsowany od początku reformy. Takie rozwiązanie zostało przewidziane w znowelizowanej ustawie o systemie oświaty, gdzie ustawodawca wręcz zakazał tworzenia zespołów szkół łączących szkoły podstawowe i gimnazja. Rzeczywistość zweryfikowała te plany. Samorządy gminne od samego początku wdrażanych reform wskazywały, że nie będą w stanie utrzymać gimnazjów jako samodzielnych placówek (tamże, s. 6). Sam pomysł skrócenia czasu nauki w szkole podstawowej, powołania gimnazjów i na ich podbudowie kształcenia w trzyletnich profilowanych szkołach licealnych lub dwuletnich zawodowych, miał zbliżyć pod względem organizacyjnym polski system kształcenia do państw Europy (Levitas i Herczyński 2012b, s. 19; zob. też Eurydice 2011). Jednakże przeniesienie znacznej części obowiązków na samorządy gmin w dość krótkim czasie spowodowało, że większość z nich nie była w stanie sprostać oczekiwaniom władz centralnych w zakresie warunków, na jakich miały być tworzone gimnazja. Dla większości gmin, zwłaszcza wiejskich, stworzenie gimnazjum jako samodzielnej szkoły liczącej co najmniej 150 uczniów, wyposażonej w pracownię komputerową i salę gimnastyczną, mogącej funkcjonować od roku szkolnego 1999/2000, było po prostu nie do wykonania. Należy też pamiętać, że był do okres przed wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej, co oznaczało brak wsparcia ze środków zewnętrznych. Działania modernizacyjne, doposażenie placówek szkolnych czy kształcenie kadr były realizowane przede wszystkim ze środków pochodzących z UE, ale stały się dostępne w większym zakresie dopiero wraz z pierwszą pełną perspektywą finansową i realizacją Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (głównie Priorytet III „Wysoka jakość systemu oświaty") (FIO 2008; Wysoka jakość…; IBE 2012). W obliczu protestów samorządowców władze centralne zliberalizowały pierwotne warunki tworzenia szkół nowego typu (Levitas i Herczyński 2012b, s. 19). W efekcie protestów ponad 2 tys. spośród 5358 utworzonych w 1999 roku gimnazjów pozostało w zespole ze szkołą podstawową, a 971 funkcjonowało w budynkach innych szkół (Karaś 2007/2008, s. 309). Reforma oświaty – wbrew obawom – nie doprowadziła do radykalnego zmniejszenia liczby szkół podstawowych. Utrzymano nawet niewielkie szkoły, w których nauczanie odbywało się w klasach łączonych. Tego typu szkoły stanowiły w roku wdrażania reformy blisko 20% ogółu szkół podstawowych w Polsce (tamże).

Niemniej wprowadzone zmiany spowodowały, że na gminach skupiła się większość obowiązków wynikających z wprowadzenia nowej organizacji systemu kształcenia. Istotnym problemem okazały się także dowozy dzieci do szkół, co było wynikiem zmian strukturalnych i reorganizacji dotychczasowej sieci szkół. Problem dowozów stał się wyzwaniem logistycznym. Budził też wiele kontrowersji społecznych, zwłaszcza w przypadku małych dzieci. Kwestia dowozów stanowiła zarówno pod koniec lat 90. XX wieku, jak i stanowi obecnie, co zaobserwowano w toku przeprowadzonych przez autorów badań – kluczowy argument za utrzymaniem małych szkół na obszarach wiejskich. Zgodnie z założeniami reformy wdrażanej

od 1999 roku dowóz dzieci do szkół miał się odbywać tzw. gimbusami, lecz ograniczenia finansowe spowodowały, że spośród 1180 gmin, które złożyły zamówienia na autobusy dla uczniów, otrzymało je tylko 190. Niewielka część gmin zakupiła autobusy z własnych środków. Większość domagała się zwiększenia nakładów na dowóz uczniów do szkół (tamże, s. 310). Trudności z zakupem autobusów rozłożyły się jednak na lata. Do końca 2005 roku MEN zakupił łącznie 1300 gimbusów (Druś 2006). Problem dowozu uczniów pozostał więc problemem samorządów. Należy też zwrócić uwagę, że nie ograniczał się on wyłącznie do zapewnienia środka transportu. Z dowozem łączyła się konieczność odpowiedniego zaprojektowania sieci szkół (obwody), aby maksymalnie skrócić czas dojazdu do szkoły, zapewnienia opieki w czasie przejazdu, a także właściwego oznakowania i zabezpieczenia miejsc oczekiwania dzieci na środek transportu (m.in. progi zwalniające), jak również dostosowanie systemu przewozu do potrzeb dzieci z niepełnosprawnościami (NIK 2016, s. 8–9).

Ponadto samorządy gminne zmuszone zostały do organizacji systemu kształcenia w nowej formule, mając świadomość nadciągającego niżu demograficznego. To właśnie niż demograficzny, a w konsekwencji ograniczone środki finansowe na działania oświatowe, kilka lat po wprowadzonej reformie stał się powodem wdrażania procesów racjonalizacji sieci szkolnej, a tym samym i polityki oświatowej w poszczególnych gminach. Reforma z 1999 roku poza zmianami strukturalnymi wprowadziła także zmiany w procesie zarządzania szkołami, co uważano za dalszy stopień decentralizacji oświaty. Założeniem reformatorów polityki oświatowej z początków lat 90. XX wieku było dążenie do zwiększenia autonomii szkół, doprowadzenie do ich samorządności oraz podmiotowości. W praktyce jednak – jak wskazuje Karcz – doprowadzono do ich usamorządowienia, a nie do uspołecznienia. Nie do końca zrealizowano pomysł uspołecznienia oświaty poprzez działalność rad oświatowych. Choć możliwość ich tworzenia przewidziano w przepisach ustawy o systemie oświaty, to praktyka pokazała, że podmioty te pojawiały się jedynie sporadycznie i stanowiły raczej awangardę systemu oświaty niż powszechną praktykę (Karcz 2010, s. 41; ORE 2014, s. 43; Piasecki 2014, s. 476–483).

Kolejnym elementem reformy z 1999 roku była zmiana programów nauczania, która dotyczyła wielu aktorów polityki oświatowej, w tym organów prowadzących, a nie – jak mogłoby się wydawać – jedynie nauczycieli. Wprowadzenie nowej struktury szkół, podział na przedmioty oraz ścieżki edukacyjne spowodowały, że organy prowadzące musiały stworzyć do realizacji kształcenia nowe warunki. Wyzwaniem okazało się już kształcenie na etapie wczesnoszkolnym. Do realizacji kształcenia zintegrowanego, które wprowadzono obligatoryjnie od września 1999 roku, większość nauczycieli nie była przygotowana. Wątpliwości budziła też sama koncepcja edukacji zintegrowanej i jej efektywność (Radziwiłowicz 2006, s. 94–98). Mimo działalności doradców metodycznych, w praktyce nauczyciele zostali pozostawieni sami sobie i od ich podejścia zależała forma nauki w nowym

kształcie. Zakładane przez reformatorów aktywne podejście do ucznia, organizacja zajęć angażujących dzieci w działania i bezpośrednie uczestnictwo w planowanych projektach wymagały nie tylko przygotowania i pomysłów nauczyciela, lecz także odpowiednio ukształtowanych warunków pracy, co po raz kolejny spadło na samorządy gmin (Rura i Klichowski 2011, s. 34–37). Nowe, zintegrowane nauczanie wymuszało w naturalny sposób inny niż dotychczas system oceniania. Opisowy system oceny ucznia dokonywany w trakcie nauki oraz po zakończeniu każdego jej etapu miał obrazować postępy, osiągnięcia, szczególne predyspozycje lub braki i ograniczenia. Oceny opisowe miały być narzędziem ewaluacji, a nie dyscyplinowania uczniów (tamże, s. 37).

Generalnie reforma przyniosła w zakresie tworzenia programów oraz stosowania metod nauczania znaczną swobodę i autonomię. Nauczyciele mieli możliwość samodzielnego układania programów autorskich oraz stosownego doboru metod i narzędzi dydaktycznych. Jednocześnie ujednolicone podstawy programowe oraz standardy wymagań miały zapewnić względnie jednolity system kształcenia i nabywanie podobnych umiejętności przez uczniów w skali całego kraju. Istotą zmian w zakresie nauczania było zredukowanie wiedzy encyklopedycznej na rzecz praktycznego kształcenia, rozwijającego zdolność logicznego myślenia, oraz wiązanie faktów z poszczególnych obszarów nauczania (Zahorska 2009, s. 121). W konstruowaniu niezależnych programów nauczania znaczne kompetencje zyskała też rada pedagogiczna. W praktyce jednak, jak wskazują G. Rura i M. Klichowski (2011, s. 38–39), autonomia i samodzielność zostały sprowadzone do wyboru podręcznika spośród przedstawionej oferty. Trudności w realizacji założeń reformy oraz jej niedostosowanie do realiów nauczania spowodowały chaos organizacyjny i wymusiły kolejność dalszych zmian.

Następnym elementem reformy systemu oświaty, wdrażanym od 2002 roku, był system egzaminów na zakończenie każdego etapu kształcenia, których ocena dokonywana była przez komisję zewnętrzną. Chociaż największe zmiany wystąpiły na poziomie szkół średnich, to wskazać należy, że pewne modyfikacje wdrażano także na poziomie szkolnictwa podstawowego i gimnazjum. Wprowadzenie egzaminów zewnętrznych pozwoliło na ocenę jakości kształcenia w skali całej Polski. Krok ten należy uznać za istotne narzędzie weryfikacji skuteczności nauczania w poszczególnych gminach. Wyniki egzaminów w dużej mierze pozwalały ocenić efektywność poszczególnych nauczycieli oraz całej szkoły (Zahorska 2009, s. 121). Choć formuła egzaminów testowych była krytykowana – m.in. za ocenę szkół przez pryzmat pojedynczych testów, dostosowanie całego systemu kształcenia do testu końcowego, niekorzystne rezultaty testów w przypadku uczniów kreatywnych, którym taka forma weryfikacji wiedzy nie zawsze odpowiada, a także brak nowatorskiego podejścia do tworzenia testów (szerzej zob. Konarzewski 2008; Herbst i Levitas 2012, s. 132; Wal 2013, s. 134), to ujednolicone egzaminy o charakterze testowym miały stanowić ważny miernik oceny nauczania w szkołach danego typu.

Ponadto przybliżyły polski system kształcenia i oceny uczniów do rozwiązań od lat stosowanych w państwach Europy Zachodniej (EACEA, Eurydice 2009). Poza tym miały być narzędziem ujednolicającym system kształcenia, zwłaszcza w obliczu zróżnicowania programowego. Ich zadaniem było także zweryfikowanie, na ile nakłady ponoszone na oświatę zarówno z budżetu centralnego, jak i budżetów samorządowych przekładają się na efekty. Porównywalne wyniki egzaminów końcowych pozwalały też na wybór właściwej szkoły. Egzaminy zewnętrzne były także narzędziem dyscyplinującym i mobilizującym nauczycieli, których nakład pracy ich wynik *de facto* odzwierciedlał. Perspektywa poddania uczniów ocenie zewnętrznej miała działać motywująco na nauczycieli i ich wkład w proces nauczania (Karaś 2007/2008, s. 306). Ponadto egzaminy przyczyniły się do oceny poziomu wiedzy ucznia w dłuższej perspektywie. Dzięki ich wprowadzeniu możliwe stało się oszacowanie tzw. edukacyjnej wartości dodanej, a więc na przykład ocenienie poziomu wiedzy zdobytej w szkole gimnazjalnej w stosunku do wiedzy posiadanej na końcu szkoły podstawowej (Herbst i Levitas 2012, s. 131).

Kolejnym elementem omawianej reformy systemu oświatowego była zmiana systemu awansów oraz wynagrodzeń nauczycieli. Proces ten rozpoczęto w 2000 roku wraz z nowelizacją Karty Nauczyciela[24]. Celem podjętych działań była poprawa kształcenia poprzez doskonalenie kadr nauczycielskich oraz dążenie do podniesienia prestiżu zawodu nauczyciela. Poprawa statusu społecznego nauczycieli miała – zgodnie z intencją autorów reformy systemu oświaty – odbywać się poprzez doposażenie finansowe pracowników oświaty (tamże, s. 125). Znowelizowana Karta Nauczyciela wprowadzała czterostopniowy system awansu zawodowego nauczycieli w miejsce dotychczasowego modelu dwustopniowego. Zgodnie z przepisami z 2000 roku kolejne stopnie to nauczyciel stażysta, nauczyciel kontraktowy, mianowany i dyplomowany. W art. 9b ustawy dookreślono warunki uzyskania kolejnych stopni zawodowych. Z jednej strony system awansów nauczycieli miał wymusić na nich ciągłe doskonalenie i podnoszenie kwalifikacji (Wiłkomirska 2011, s. 161–162), z drugiej z kolejnymi stopniami awansu wiązało się uzyskanie wyższego wynagrodzenia. Jak wskazują Herbst i Levitas (2012, s. 126), system ten z perspektywy czasu okazał się nieskuteczny. Przede wszystkim wymagania stawiane nauczycielom były tak skonstruowane, że uzyskanie najwyższego stopnia awansu zawodowego stało się dla większości z nich możliwe w bardzo krótkim czasie. W efekcie już siedem lat po wprowadzeniu nowych rozwiązań 50% nauczycieli w Polsce stanowili nauczyciele dyplomowani.

Nowy system nie miał też charakteru motywującego. Jak wskazują Herbst i Levitas (2012, s. 127), w 2010 roku 35% nauczycieli dyplomowanych w Polsce stanowili ludzie w wieku do 35 lat, a 60% – osoby w wieku 40 lat. Sytuacja ta nie uległa

[24] Ustawa z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2000, nr 19, poz. 239.

zmianie. W roku szkolnym 2014/2015 nauczyciele dyplomowani w Polsce stanowili 49,81% ogółu zatrudnionych. Kolejną, najliczniejszą grupą byli nauczyciele mianowani – 26,13%. Tendencja była podobna w całym kraju, choć nieznacznie więcej nauczycieli dyplomowanych pracowało w województwach świętokrzyskim (60,51%) i podkarpackim (60%), najmniej zaś w dolnośląskim (42,32%) i wielkopolskim (42,76%) (Rachubka 2015, s. 17–18). Stosunkowo szybki awans zawodowy, którego osiągnięcie było możliwe w dość młodym wieku, powodował, że aktywni zawodowo nauczyciele nie mieli dalszej motywacji do podnoszenia kwalifikacji. Jednocześnie osiągnięcie najwyższego stopnia awansu stanowiło istotne obciążenie dla budżetów gmin, których władze nie miały wpływu na sztywne ramy określające poziom wynagrodzenia poszczególnych grup nauczycieli. Jak wskazał Herbst (2012a, s. 58, 60), organy prowadzące teoretycznie mogły różnicować wynagrodzenia nauczycieli nie tylko w zakresie spełnianych przez nich warunków formalnych wskazanych w Karcie Nauczyciela, lecz także zadań określonych przez władze gminy, jak również jakości pracy, która może podlegać weryfikacji według zasad ustalonych przez organ prowadzący. W praktyce jednak na wysokość wynagrodzeń samorządy nie mają wpływu. Składniki wynagrodzenia i kryteria ich wysokości reguluje Karta Nauczyciela. W praktyce też, zdaniem przywołanego autora, określone przez ustawodawcę minimalne wynagrodzenia są zasadniczymi wynagrodzeniami wypłacanymi przez samorządy. Teoretycznie gminy, jako organy prowadzące, mogą je podnosić, ale z uwagi na ograniczenia finansowe tego nie robią.

Zmiana systemu awansu oraz planowane zwiększenie wynagrodzeń nauczycieli spowodowały, że w ciągu dekady od wprowadzenia zmian nauczyciele stanowili jedną z lepiej zarabiających grup zawodowych w Polsce. W roku 2000 zarabiali 98% średniego wynagrodzenia w kraju, a dekadę później – 117% (Herbst i Levitas 2012, s. 127). Wzrost uposażenia powodował wzrost atrakcyjności zawodu nauczyciela pod względem finansowym, zwłaszcza że w przeważającej części (80%) wykonywały go kobiety, które w tym czasie zarabiały średnio o 30% mniej w porównaniu z mężczyznami. Jednocześnie przywołani autorzy byli ostrożni w ocenie, czy wzrost wynagrodzeń w ciągu dekady od wprowadzenia reformy faktycznie przełożył się na poprawę jakości pracy i zachęcił do zawodu nauczyciela najzdolniejszych absolwentów (tamże, s. 129).

Kwestia zmian w wynagradzaniu nauczycieli od początku budziła opór samorządowców. Brak odpowiednich środków finansowych na pokrycie podwyżek dla nauczycieli w 2000 roku stał się przyczyną dymisji ówczesnego ministra ds. edukacji (Tumiłowicz 2000). Samorządy od początku zmian w zakresie wypłaty wynagrodzeń sygnalizują braki w budżetach na ten cel (Herbst i Levitas 2012, s. 130).

Wskazane powyżej wybrane aspekty reformy oświatowej wdrażanej od 1999 roku w dużej mierze były początkiem zmian, do jakich doszło w kolejnych latach. W dalszej części pracy autorzy będą się odwoływać do wybranych kwestii, zwłaszcza tych, które w badanym okresie najsilniej wpłynęły na lokalną politykę

oświatową. Niewątpliwie należy do nich zaliczyć zmianę struktury szkolnictwa w Polsce, umocnienie pozycji nauczycieli jako silnej grupy społecznej i zawodowej, a także zmiany w systemie finansowania zadań oświatowych.

1.2. System oświaty w Polsce po 1999 roku

Ustawodawca, wprowadzając na początku lat 90. XX wieku podstawę prawną tworzącą ramy instytucjonalne i organizacyjne dla funkcjonowania oświaty w Polsce, posłużył się terminem „system oświaty" już w tytule aktu normatywnego, jednak nie wprowadził ustawowej definicji samego systemu. W art. 1 ustawy o systemie oświaty wskazano zadania systemu, w art. 2 zaś wymienione zostały instytucje do niego zaliczane. Brak ustawowej definicji systemu oświaty pozwala na dowolność w zakresie interpretacji, ale także może powodować niejasności. W niniejszej publikacji autorzy posługują się szerokim rozumieniem systemu, odwołując się do instytucjonalnego ujęcia systemu politycznego (Wojtaszczyk 2002, s. 359). Zgodnie z przyjętym założeniem system oświaty definiują jako ogół podmiotów (aktorów), ulokowanych na różnych poziomach decyzyjnych, bezpośrednio uczestniczących w procesie kreowania polityki oświatowej oraz jej realizacji, a także podmioty odpowiedzialne za realizację nadzoru nad instytucjami oświatowymi, jak również określone rozwiązania prawno-organizacyjne i mechanizmy pozwalające na kształtowanie lokalnej polityki oświatowej. Szeroka definicja systemu obejmuje zatem wiele grup podmiotów decyzyjnych, wykonawczych, a także nadzorczych. Ponadto na tak rozumiany system składają się również rozwiązania prawno-organizacyjne, które pozwalają odpowiednio kreować politykę oświatową, a także realizować ją na poziomie gminy. Z uwagi na obszerność problematyki dotyczącej systemu oświaty i jego funkcjonowania autorzy skoncentrują się na następujących jego elementach:

- roli władz centralnych (przede wszystkim ministra właściwego ds. oświaty i wychowania) jako podmiotu odpowiedzialnego za kreowanie polityki oświatowej państwa;
- roli samorządów gmin jako głównych organów prowadzących w przypadku szkół podstawowych;
- innych pozapublicznych podmiotach będących organami prowadzącymi szkół kształcących na poziomie podstawowym;
- kuratorach oświaty jako organach nadzoru nad instytucjami oświatowymi;
- społecznych organach uczestniczących w procesach zarządzania szkołami (rada szkoły, rada rodziców) oraz kreowania polityki oświatowej (rady oświatowe);
- rozwiązaniach prawno-organizacyjnych pozwalających na kształtowanie polityki oświatowej na poziomie gminy, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości przekazywania szkół samorządowych podmiotom niepublicznym.

Przyjęty sposób rozumienia systemu oświaty jest zasadny z punktu widzenia prowadzonych przez autorów badań empirycznych, których wyniki zostały przedstawione w dalszej części pracy. W literaturze dotyczącej oświaty znaleźć można szereg definicji systemu oświaty, z których większość koncentruje się na jego aspekcie instytucjonalnym. Pojawia się tu problem, jak szeroko pojmowany jest system i co rozumie się przez pojęcie oświaty. Czy system ten obejmuje również inne instytucje edukacyjne oprócz szkół, w tym wychowawcze i opiekuńcze, bądź inne formy kształcenia (w tym pozainstytucjonalne)? Przykładowo J. Homplewicz (1973, za: Kurzyna-Chmiel 2013, s. 26) utożsamiał system oświaty z systemem wychowania, wskazując na ścisły związek edukacji z wychowaniem. Takie rozwiązanie zdaniem Kurzyny-Chmiel (tamże, s. 26–27) jest nieadekwatne do współczesnej sytuacji, w której system oświaty i wychowania należałoby rozdzielać z uwagi na odmienne funkcje. W naturalny sposób systemy te się na siebie nakładają, jednak instytucje oświatowe i wychowawcze mają do spełnienia inne zadania. Współcześnie coraz większa jest też specjalizacja poszczególnych instytucji i podmiotów odpowiedzialnych za przekazywanie wiedzy oraz świadczenie pomocy rodzicom i opiekunom w procesie wychowawczym. Mimo to nadal szkoła pełni funkcje instytucji wychowawczej.

Zdaniem Kurzyny-Chmiel (2009, s. 88) właściwsza wydaje się definicja J. Nowackiego i Z. Tabora, którzy za system uważają zbiór powiązanych ze sobą instytucji, pozostających we wzajemnych relacjach. Dotyczyć to może zarówno instytucji oświatowych, których celem jest kształcenie, wychowanie, jak i tych, które sprawują opiekę. Celem takiego systemu jest wdrożenie określonych wartości. Co istotne, system oświaty nie funkcjonuje i nie powinien funkcjonować w izolacji od otoczenia. Wzajemne relacje i oddziaływania są wręcz wskazane (Kurzyna-Chmiel 2013, s. 27). W kontekście funkcjonowania systemu oświaty istotna jest rola regulacji prawnych, w tym ich jakości i zestawu wartości, jakie ze sobą niosą, a które znajdują odzwierciedlenie w kształcie systemu oświaty. Prawne podstawy systemu oświaty przyjęte w 1991 roku wskazywały, że ma on przede wszystkim[25]:

- umożliwić każdemu obywatelowi edukację, a także stworzyć warunki do wychowania i opieki adekwatne do wieku (zasada powszechności edukacji);
- poprzez szkołę wzmacniać wychowawczą rolę rodzin (funkcja wspierająca instytucji edukacyjnych);
- stworzyć możliwość zakładania i prowadzenia placówek edukacyjnych przez podmioty różnego typu, a nie wyłącznie podmioty publiczne (zasada otwartości, równego dostępu), a tym samym dać możliwość wyboru formy kształcenia (zasada wolności wyboru);
- stworzyć warunki – poprzez dostosowanie metod i form nauczania oraz treści – do edukacji uczniów z różnymi potrzebami i niepełnosprawnościami,

[25] Art. 1 ustawy o systemie oświaty 1991.

adekwatnie do ich możliwości i szczególnych wymagań, a także uczniów o szczególnych predyspozycjach i uzdolnieniach (zasada równego dostępu, przeciwdziałanie wykluczeniu i marginalizacji);
– promować kształcenie na wyższych poziomach edukacji, a także stworzyć warunki do kształcenia dorosłych i podnoszenia kwalifikacji na każdym etapie życia (zasada równości, przeciwdziałanie dyskryminacji);
– dążyć do eliminacji dysproporcji w systemie edukacji, zwłaszcza ze względu na miejsce zamieszkania (zasada wyrównywania szans edukacyjnych);
– dbać o właściwe warunki kształcenia oraz pracy uczniów i nauczycieli, a także promować postawy prozdrowotne i proekologiczne, zmierzające do wychowania kolejnych pokoleń wrażliwych na zasoby naturalne będące dobrem publicznym.

Wyszczególnione zasady i standardy funkcjonowania systemu oświaty mają charakter uniwersalny. Ich katalog nie został zamknięty. Ustawodawca jedynie wskazał kierunek, w jakim zmierzać powinna organizacja systemu oświaty, co istotne, zważywszy na fakt, że w praktyce lokalne systemy oświaty (po przejęciu szkół przez samorządy) mogły być zróżnicowane, uzależnione od miejscowych uwarunkowań i stylu realizacji polityk.

Zdaniem Kurzyny-Chmiel (2013, s. 29–30) konstrukcja systemu oświaty zawarta w ustawie z 1991 roku została wyznaczona zgodnie z kryterium podmiotowym. Mimo teoretycznie zamkniętego charakteru – na co wskazywałyby wyliczone przez ustawodawcę podmioty będące składowymi systemu – w praktyce jest on otwarty i może być poszerzany zgodnie ze zmianami polityki oświatowej oraz potrzebami społeczeństwa i państwa. Tworząc podstawy nowego systemu oświaty w 1991 roku, ustawodawca zaliczył do niego następujące podmioty[26]:
– przedszkola, także te o charakterze specjalnym oraz z oddziałami integracyjnymi;
– szkoły podstawowe, gimnazja, szkoły ponadgimnazjalne ogólnokształcące i zawodowe, w tym szkoły z oddziałami integracyjnymi, szkoły specjalne, szkoły sportowe oraz mistrzostwa sportowego i szkoły artystyczne;
– placówki oświatowo-wychowawcze, placówki pracy pozaszkolnej, w tym ogniska artystyczne oraz placówki kształcenia ustawicznego umożliwiające uzyskanie i uzupełnienie wiedzy ogólnej i kwalifikacji zawodowych, zdobywanie umiejętności, kształtowanie i rozwijanie zainteresowań i uzdolnień oraz korzystanie z różnych form wypoczynku;
– poradnie psychologiczno-pedagogiczne oraz inne poradnie specjalistyczne udzielające dzieciom, młodzieży, rodzicom i nauczycielom pomocy psychologiczno-pedagogicznej, a także pomocy uczniom w wyborze kierunku kształcenia i zawodu;
– placówki opiekuńczo-wychowawcze i resocjalizacyjne, zapewniające opiekę i wychowanie dzieciom i młodzieży pozbawionym całkowicie lub częściowo

[26] Tamże, art. 2.

opieki rodzicielskiej oraz inne placówki realizujące zadania w zakresie pomocy i opieki nad dziećmi i młodzieżą;
– ośrodki adopcyjno-opiekuńcze inicjujące i wspomagające zastępcze formy wychowania rodzinnego;
– Ochotnicze Hufce Pracy;
– zakłady kształcenia i placówki doskonalenia nauczycieli;
– biblioteki pedagogiczne.

Obecnie system oświaty, mimo licznych zmian przepisów, nadal nie został zdefiniowany ani w ustawie o systemie oświaty, ani w ustawie Prawo oświatowe[27]. Z biegiem lat zmianie uległ natomiast zakres podmiotów oświatowych zaliczanych do systemu. Usunięto z niego przede wszystkim rodziny zastępcze i adopcyjno-opiekuńcze, inicjujące i wspomagające zastępcze formy wychowania rodzinnego oraz ośrodki opiekuńczo-wychowawcze i resocjalizacyjne. Zmiany te wynikały z nowelizacji przepisów dotyczących pomocy społecznej i przeniesienia tych podmiotów z systemu oświaty do systemu pomocy społecznej[28]. Obowiązujący obecnie katalog podmiotów systemu oświaty został rozbudowany i obejmuje także nowe instytucje, takie jak[29]:
– placówki kształcenia ustawicznego, placówki kształcenia praktycznego oraz ośrodki dokształcania i doskonalenia zawodowego, umożliwiające uzyskanie i uzupełnienie wiedzy, umiejętności i kwalifikacji zawodowych;
– placówki artystyczne – ogniska artystyczne umożliwiające rozwijanie zainteresowań i uzdolnień artystycznych;
– młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze oraz specjalne ośrodki wychowawcze dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, a także ośrodki rewalidacyjno-wychowawcze;
– kolegia pracowników służb społecznych.

Istotnym rozwiązaniem wskazanym przez ustawodawcę w toku zmian wprowadzanych do systemu oświaty było zaznaczenie, że jest on wspomagany przez podmioty niepubliczne, takie jak stowarzyszenia i fundacje[30]. Nowe przepisy ustawy Prawo oświatowe (art. 3 pkt 2) dodatkowo rozszerzyły katalog podmiotów, które mogą wspierać system oświaty, a także nałożyły obowiązek współdziałania publicznych organów prowadzących szkoły z innymi podmiotami. Ponadto ustawodawca zaznaczył, że system oświaty mogą wspierać w zakresie bezpieczeństwa dzieci

---

[27] Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, Dz.U. 2017, poz. 59, z późn. zm. (dalej: ustawa Prawo oświatowe).

[28] Ustawa z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, Dz.U. 2000, nr 12, poz. 136.

[29] Art. 2 ustawy Prawo oświatowe.

[30] Art. 13 Ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, Dz.U. 1998, nr 162, poz. 1126.

i młodzieży takie podmioty jak jednostki Państwowej Straży Pożarnej oraz inne jednostki właściwych służb zajmujących się bezpieczeństwem publicznym.

Spośród wymienionych instytucji systemu oświaty szczególne znaczenie – zwłaszcza w kontekście niniejszej publikacji – mają szkoły. Wskazać należy, że przyjęta w przepisach prawa konstrukcja systemu oświaty nie uwzględnia innych aktorów polityki oświatowej, takich jak organy prowadzące (w tym gminy lub podmioty niepubliczne), organy społeczne uczestniczące w procesach zarządzania szkołami czy nauczycieli i dyrektorów szkół, organów nadzoru, a nawet samych uczniów. Obecność innych podmiotów polityki oświatowej jest oczywista, mimo że nie zostały one bezpośrednio wymienione w przepisach jako część systemu oświaty. Udział tych podmiotów w kreowaniu polityki oświatowej na poziomie centralnym i lokalnym oraz realizacji zadań oświatowych czy kontroli ich wykonania jest niepodważalny i wynika z innych przepisów ustawy Prawo oświatowe. Wydaje się jednak, że przyjmując takie rozwiązanie, ustawodawca, mimo wielokrotnie wprowadzanych zmian, pozostał przy dość anachronicznym rozumieniu systemu oświaty. Rozwiązanie to nie do końca odpowiada podkreślanej od lat konieczności otwarcia oświaty i dążenia do jej uspołeczniania.

Szkoła jest uznawana za kluczową instytucję systemu oświaty, której zadanie polega na świadczeniu usług edukacyjnych i organizacji procesu wychowawczego, co J. Fazlagić (2011, s. 30–31) określa jako „dualizm celów strategicznych". Zadania szkół nie uległy zmianie w ciągu ostatnich dekad i, ogólnie rzecz ujmując, ograniczają się do prowadzenia działalności dydaktyczno-wychowawczej w następujących formach: obowiązkowe zajęcia edukacyjne, dodatkowe zajęcia edukacyjne, w tym zajęcia z zakresu nauczania języków obcych oraz zajęcia niebędące częścią podstawy programowej, ale ujęte w szkolnym zestawie przedmiotów nauczania, organizacja zajęć rewalidacyjnych dla uczniów, świadczenie pomocy psychologiczno-pedagogicznej uczniom, a także organizacja zajęć pozwalających rozwijać szczególne umiejętności i predyspozycje uczniów oraz zapewnianie zajęć mających na celu pomoc w wyborze dalszej ścieżki edukacyjnej i przyszłego zawodu (zajęcia z doradztwa zawodowego)[31].

W zasadzie od początku funkcjonowania systemu oświaty (po okresie transformacji) zapewniono możliwość tworzenia obok szkół publicznych także szkół prowadzonych przez podmioty niepubliczne. Te dwa typy szkół różni kwestia ich finansowania i odpłatności za naukę, dostępności oraz realizacji (bądź nie) podstawy programowej. Jak wskazali Levitas i Herczyński (2012a, s. 66–67), do pomysłu dwutorowości (szkół publicznych i niepublicznych) w systemie oświaty wdrożonego na początku lat 90. XX wieku pozytywnie ustosunkowane były władze centralne. Przepisy dopuszczające tworzenie szkół niepublicznych (w tym społecznych i prywatnych) przez osoby fizyczne, rodziców i nauczycieli, a także

[31] Art. 109 ustawy Prawo oświatowe. Zob. art. 64 ustawy o systemie oświaty 1991.

przedsiębiorstwa prywatne faktycznie sankcjonowały i formalizowały postanowienia Okrągłego Stołu w tym zakresie (Grabarczyk 2003, s. 11). I choć rozwiązanie to było przejawem postulowanego pluralizmu w oświacie, to w praktyce od początku budziło kontrowersje i napięcia między głównymi aktorami, tj. podmiotami niepublicznymi prowadzącymi placówki oświatowe, samorządami, które w ciągu lat 90. XX wieku stały się organami prowadzącymi większości szkół, i władzami centralnymi. Powodem braku porozumienia były kwestie finansowe i zasady przekazywania subwencji podmiotom prowadzącym szkoły niepubliczne (Herczyński i Levitas 2012, s. 13). W początkowym okresie funkcjonowania szkoły niepubliczne były pod względem finansowym dyskryminowane. Okazało się to szczególnie dotkliwe dla niepublicznych szkół podstawowych, które zgodnie z ustawą o systemie oświaty z 1991 roku musiały mieć status szkół publicznych. *De facto* realizowały te same zadania co szkoły prowadzone przez samorząd, tymczasem otrzymywały subwencję w wysokości stanowiącej 50% średnich wydatków ponoszonych przez samorządy na szkoły analogicznego typu. Problemem nie były jednak wyłącznie samorządy. Nierówne traktowanie wynikało z formuły naliczania subwencji przez władze centralne, które samorządom przekazywały na szkoły niepubliczne połowę wartości subwencji kierowanej na szkoły publiczne (samorządowe) (Levitas i Herczyński 2012b, s. 13). Teoretycznie samorządy mogły uzupełniać środki dla szkół niepublicznych z własnych budżetów, ale ich trudna sytuacja finansowa w zasadzie uniemożliwiała takie działania. W praktyce samorządy odgrywały rolę pośrednika w transferze środków finansowych na realizację zadań oświatowych. Należy też wskazać, że w latach 90. XX wieku rola niepublicznych szkół podstawowych w systemie oświaty nie była szczególnie istotna. Stanowiły one znikomy odsetek szkół funkcjonujących w Polsce. Prężnie rozwijało się szkolnictwo niepubliczne na kolejnych poziomach kształcenia, a zwłaszcza na poziomie wyższym (szerzej zob. Dybaś i in. 2011, s. 124–125; Godłów-Legiędź 2016, s. 201–207).

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), w 1999 roku w Polsce łącznie funkcjonowały 363 szkoły niepubliczne prowadzone przez różne podmioty (niepubliczne). Zatrudnionych było w nich 3258 nauczycieli (pełne etaty) i uczyło się 32 408 uczniów, co stanowiło 0,83% ogółu uczniów uczęszczających do szkół podstawowych. Dla porównania, w 2015 roku, według danych GUS, funkcjonowały 1002 szkoły podstawowe prowadzone przez organy inne niż publiczne. Było w nich łącznie zatrudnionych 8485 nauczycieli i kształciło się 77 370 uczniów (Bank Danych Lokalnych; GUS 2015; Godłów-Legiędź 2016, s. 166). Powoli rosnąca popularność szkół niepublicznych wynikała z wielu czynników, w tym z coraz większego zaangażowania finansowego rodziców w edukację dzieci, dążenia do poprawy jakości usług edukacyjnych, czego oczekiwano od mniej licznych klas tworzonych w szkołach niepublicznych, a także ekskluzywności i prestiżu, jakie cechowały niektóre szkoły niepubliczne.

W ciągu kilkunastu lat zmieniło się podejście Polaków do usług edukacyjnych świadczonych przez podmioty niepubliczne. Z badań dotyczących uprzedzeń w Polsce (także w zakresie nastawienia obywateli do szkolnictwa niepublicznego) realizowanych w 2013 roku wynika, że Polacy cenili szkoły niepubliczne przede wszystkim za: zapewnianie większego bezpieczeństwa – 36,3%, przekonanie o wyższym poziomie nauczania – 37,7%, znacznie lepsze niż w przypadku szkół publicznych warunki do rozwoju zdolności i zainteresowań dzieci i młodzieży – 41,7%, oraz lepsze traktowanie uczniów – 49,5%. Mimo upowszechniania się szkolnictwa niepublicznego nadal zainteresowanie nim było niewielkie. We wspomnianych badaniach zaledwie 12,4% badanych przyznało, że lepiej posyłać dzieci do szkół niepublicznych. Podejście do kwestii szkolnictwa niepublicznego jest uzależnione od szeregu czynników społeczno-demograficznych i kształtuje się odmiennie w różnych grupach społecznych (Piekarczyk 2014, s. 2–3).

Szkoły niepubliczne zgodnie z przepisami dotyczącymi oświaty mogą tworzyć osoby fizyczne, podmioty mające osobowość prawną (np. stowarzyszenia, fundacje), a także spółki kapitałowe prawa handlowego[32]. Funkcjonujące w aktach normatywnych określenie „szkoły niepubliczne" jest dość ogólne i w zasadzie można przypuszczać, że dotyczy szkół prowadzonych przez różnego typu podmioty niezaliczane do sektora publicznego. Określenie to nie wskazuje bezpośrednio podmiotu niepublicznego, który może być organem prowadzącym szkoły. Często też szkoły prowadzone przez podmioty inne niż gmina (bądź inne podmioty spoza sektora publicznego) określane są mianem szkół „prywatnych" lub „społecznych" (Barański i Herczyński 2016, s. 1). Ostatnie określenie odnosi się przede wszystkim do szkół prowadzonych przez stowarzyszenia (w tym wyznaniowe). Choć wskazane terminy funkcjonują powszechnie, to nie pojawiają się w przepisach dotyczących oświaty. Można zatem mówić w Polsce jedynie o szkołach publicznych i niepublicznych, mając świadomość zróżnicowania podmiotów uprawnionych do tworzenia i prowadzenia placówek tego drugiego typu. Dodatkowo sytuację komplikuje wskazana przez ustawodawcę możliwość przyznawania szkołom niepublicznym statusu szkół działających na prawach szkół publicznych. Przy czym w przypadku szkół podstawowych[33] w zasadzie jest to konieczność – ze względu na obowiązek szkolny muszą mieć one charakter szkół publicznych, aby mogły wydawać uczniom świadectwa będące dokumentem państwowym (tamże, s. 2). Takie rozwiązanie przyjął ustawodawca od początku lat 90. XX wieku, od kiedy tylko zezwolono na tworzenie szkół niepublicznych[34].

---

[32] Art. 8 ustawy Prawo oświatowe.

[33] Przed zmianami systemu szkolnictwa wprowadzonymi od 2017 roku, taki status musiały mieć także wszystkie szkoły gimnazjalne.

[34] Art. 8 i 176 ustawy Prawo oświatowe.

Nadawanie uprawnień szkoły publicznej jest zadaniem władz gminy. Wydaje je w formie decyzji administracyjnej organ wykonawczy gminy. Otrzymanie uprawnień szkoły publicznej wiąże się ze spełnieniem wymogów wskazanych w ustawie. Takie rozwiązanie wdrożono wraz z postępującymi procesami decentralizacji oświaty, gdyż w ustawie o systemie oświaty z 1991 roku (art. 82) ustawodawca wskazał, że wpisu do ewidencji dokonuje właściwy kurator oświaty. Przepis ten zmieniono w 1999 roku[35]. Szkoły publiczne i niepubliczne różni wspomniana już kwestia finansowania oraz dostępność. Szkołą publiczną zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami jest szkoła, w której kształcenie odbywa się nieodpłatnie i która jest dostępna dla wszystkich uczniów. Ponadto zatrudnianie nauczycieli odbywa się na podstawie przepisów prawa określających niezbędne kwalifikacje. Nauczanie w szkołach publicznych przebiega zgodnie z programami uwzględniającymi podstawę programową kształcenia ogólnego oraz ramowych planów nauczania. Szkoły publiczne są zobligowane również do weryfikowania wiedzy i osiągnięć uczniów zgodnie z przepisami. W związku z tym muszą respektować ustalone zasady klasyfikowania uczniów oraz przeprowadzać właściwe egzaminy sprawdzające. Szkoły niepubliczne uzyskują uprawnienia szkół publicznych, przestrzegając zasad kształcenia analogicznych jak szkoły publiczne. Muszą zatem realizować programy nauczania bazujące na podstawie programowej oraz zajęcia edukacyjne w cyklach kształcenia obowiązkowych dla szkół publicznych, stosować zasady klasyfikowania i egzaminowania uczniów tak jak szkoły publiczne, a także prowadzić dokumentację procesu nauczania i zatrudniać nauczycieli do zajęć obowiązkowych o kwalifikacjach analogicznych jak w przypadku nauczycieli szkół publicznych[36].

Szkoły niepubliczne na poziomie podstawowym, choć w dalszym ciągu nie kształcą na skalę masową, na trwałe wpisały się w polski system edukacji. Stopniowo samorządy zaczęły dostrzegać ich obecność, a nawet możliwość uzupełniania samorządowego systemu edukacji na poziomie podstawowym. Coraz częściej też samorządy wspierają funkcjonujące na ich terenie szkoły niepubliczne ze środków własnych, wdrażając programy dedykowane także placówkom niepublicznym. Widoczne są również umacnianie się i instytucjonalizacja sektora szkół niepublicznych, który za pośrednictwem wspólnych organów coraz częściej broni interesów tych szkół. Tendencja ta jest na razie widoczna przede wszystkim w większych miastach (Sielatycki 2009). Choć nadal daje się zauważyć zróżnicowanie szkół niepublicznych w skali kraju, to nie oznacza, że zdominowały one wyłącznie większe ośrodki miejskie. W ostatnich latach coraz więcej szkół niepublicznych zaczęło powstawać w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Proces ten jest związany

---

[35] Art. 1 Ustawy z dnia 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, Dz.U. 1998, nr 117, poz. 759.

[36] Art. 14 ustawy Prawo oświatowe.

nie tyle z coraz większym zainteresowaniem oświatą niepubliczną, ile z jednej strony z ratowaniem małych szkół, którym w obliczu niżu demograficznego grozi zamknięcie, a z drugiej – pomocą dla samorządów, które chcąc uniknąć likwidacji, przekazują szkoły podmiotom niepublicznym. Rozwiązanie pozwalające na przekazanie szkoły bez jej formalnej likwidacji zostało wprowadzone w 2009 roku i dotyczy tzw. małych szkół, liczących do 70 uczniów. Problem ten omówiono dokładniej w podrozdziale 3.2.

Posługując się terminem „system oświaty", ustawodawca zaliczył do niego wymienione uprzednio podmioty o charakterze edukacyjnym, wychowawczym i opiekuńczym. Za elementy systemu oświaty bezpośrednio nie zostały uznane wskazane w ustawie organy prowadzące, podmioty kreujące politykę oświatową państwa czy podmioty realizujące zadania z zakresu nadzoru. Niewątpliwie należy zaliczyć je do istotnych elementów systemu oświaty. Są one podstawą funkcjonowania całej machiny oświatowej. Ogólnie podmioty systemu oświaty podzielić można ze względu na pełnione funkcje, a więc na podmioty kreacyjne (programujące), realizujące (wykonawcze), kontrolne oraz opiniodawczo-doradcze. Należy jednak pamiętać, że część podmiotów systemu oświaty łączy niektóre kompetencje.

Pozostałe podmioty systemu oświaty, takie jak ministerstwa, zwłaszcza ds. oświaty i wychowania, kuratoria oświaty, dyrektorzy szkół i placówek oświatowo-wychowawczych oraz podmioty od nich zależne, zostały wskazane przez ustawodawcę w rozdziale trzecim ustawy Prawo oświatowe[37] jako podmioty „zarządzania systemem oświaty" oraz w rozdziale czwartym jako „społeczne organy systemu oświaty. Rozwiązanie to w zasadzie nie uległo zmianie w porównaniu do wcześniej obowiązującej ustawy o systemie oświaty" (Karcz 2010, s. 42). W dalszym ciągu w katalogu tym nie zostały bezpośrednio wyróżnione organy prowadzące, a to one wydają się najważniejszym elementem systemu oświaty, zwłaszcza w kontekście realizacji funkcji zarządczych. Przyjęta w ustawie konstrukcja pozwala traktować „system zarządzania oświatą" jako system wielopodmiotowy i wielopoziomowy. Wskazane przez ustawodawcę podmioty mają zróżnicowany zakres kompetencji, odmienny charakter (jednoosobowe i kolegialne), a także ulokowane są na innych poziomach decyzyjnych. Z racji określonych zadań i przypisanych im kompetencji zostały wyróżnione przez ustawodawcę jako podmioty systemu oświaty o funkcjach zarządczych. Jak jednak wskazuje Karcz, funkcję zarządzania należy rozumieć szeroko. Przede wszystkim podmioty zarządzające systemem oświaty definiuje ona jako „określone, działające na różnych poziomach instytucje odpowiedzialne za funkcjonowanie oświaty" (tamże). Na działania zarządcze tych instytucji składają się także planowanie, decydowanie, kierowanie, przewodzenie oraz kontrolowanie.

---

[37] Wymienione podmioty zostały wskazane jako elementy zarządzania systemem oświaty już w ustawie o systemie oświaty z 1991 roku. Ustawodawca utrzymał to rozwiązanie także w znowelizowanych przepisach.

Analizując system zarządzania oświatą, Karcz zwraca uwagę na jego dwa filary, tj. organy administracji państwowej (oświatowej) i instytucje pełniące funkcje kierownicze i organizacyjne. Na ten podział autorka nakłada drugi, mający charakter trójstopniowy, związany z podejmowaniem decyzji dotyczących oświaty. Podział ten obejmuje poziom centralny, lokalny (gmina) oraz poziom szkoły (tamże, s. 42–43). Mimo działań zmierzających do decentralizacji systemu nadal ma on strukturę hierarchiczną, w ramach której utrzymano szereg rozwiązań centralistycznych (np. Kartę Nauczyciela).

Kluczowym podmiotem polityki oświatowej oraz systemu zarządzania oświatą na poziomie centralnym jest **minister ds. oświaty i wychowania** (dalej: minister ds. oświaty), działający za pośrednictwem ministerstwa. Minister jest odpowiedzialny za wyznaczanie strategicznych kierunków polityki oświatowej państwa, w tym określanie specyfiki instytucji oświatowych i opiekuńczo-wychowawczych, zasad ich tworzenia i funkcjonowania, wyznaczania zakresu i instrumentów nadzoru oraz regulowania kwestii finansowania zadań oświatowych. Na poziomie centralnym tworzone są także podstawy merytoryczne systemu edukacji, m.in. poprzez ustalanie programów nauczania i zatwierdzania podręczników. Minister ds. oświaty sprawuje szereg funkcji wskazanych w przepisach dotyczących oświaty. Zasadniczo kompetencje tego organu z biegiem lat nie uległy istotnym zmianom. Minister sprawuje przede wszystkim nadzór pedagogiczny nad szkołami i placówkami oświatowymi, nadzoruje i koordynuje wykonywanie nadzoru pedagogicznego w całym kraju, realizuje działania zmierzające do poprawy jego sprawności i efektywności, m.in. opracowując i wprowadzając zmiany w zestawie instrumentów nadzorczych, tworząc programy szkoleń w zakresie nadzoru, analizując dane ze zrealizowanych działań nadzorczych[38]. Ponadto ustala kierunki polityki oświatowej państwa (w tym w zakresie nadzoru), kontroluje sprawność nadzoru pedagogicznego realizowanego przez kuratorów na terenie całego kraju, a także może żądać od kuratorów dokumentacji i sprawozdań dotyczących konkretnych spraw. Dbając o jakość realizowanego nadzoru pedagogicznego, może również organizować szkolenia, narady i konferencje dla kuratorów oświaty. Z kolei dbając o jakość procesu nauczania, minister ds. oświaty może wprowadzać standardy wyposażenia szkół, które uzna za niezbędne do nauczania przedmiotów ogólnokształcących. W tym celu może też zlecać ekspertyzy mające zweryfikować efektywność działalności edukacyjnej, opiekuńczej i wychowawczej szkół oraz placówek[39]. Ponadto minister ds. oświaty wypełnia szereg innych zadań wskazanych w przepisach ustawy Prawo oświatowe. Jednym z istotniejszych – również o charakterze nadzorczym – jest czuwanie nad sprawnym działaniem Centralnej Komisji Egzaminacyjnej. W gestii ministra pozostają także regulacja i wyznaczanie zasad nauczania religii w szkołach,

---

[38] Art. 60 pkt 1 ustawy Prawo oświatowe.

[39] Tamże, art. 60 pkt 3 i 10.

która organizowana jest w porozumieniu z przedstawicielami kościołów i związków wyznaniowych[40]. Minister jest też odpowiedziany za ustalanie zasad nauczania i wychowania w przypadku uczniów mniejszości narodowych, etnicznych, językowych i religijnych[41].

Kolejnym podmiotem uznanym przez autorów za element szeroko rozumianego systemu oświaty są **organy prowadzące szkół**. Kompetencje organów również zostały określone w ustawie Prawo oświatowe i podobnie jak zadania ministra ds. oświaty nie uległy zasadniczym zmianom w związku z reformą z 2016 roku. Ustawodawca nie wskazał bezpośrednio organów prowadzących w części dotyczącej zarządzania systemem oświaty. Mimo to podmioty prowadzące są jednymi z ważniejszych w procesie zarządzania szkołami. W art. 10 ustawy Prawo oświatowe ustawodawca stwierdził, że organ prowadzący jest odpowiedzialny za działalność szkoły lub placówki. Wymienione w ustawie zadania organów prowadzących są dość ogólne i dotyczą zarówno organów prowadzących szkoły publiczne, jak i niepubliczne. Niemniej z uwagi na istotne różnice między tymi szkołami ustawodawca w kolejnych rozdziałach rozróżnił zakres zadań organów prowadzących poszczególne typy szkół. Ze względu na szczególny charakter gmin jako organów prowadzących szkoły publiczne oraz ich zadania w stosunku do szkół niepublicznych mających uprawnienia szkół publicznych, szerzej ich kompetencje i zadania zostały omówione w rozdziale II.

Kolejnym organem systemu jest **kurator oświaty** odpowiedzialny za sprawowanie nadzoru pedagogicznego. Od początku reform oświatowych kurator był organem nadzoru powoływanym przez ministra ds. oświaty. Nadzór pedagogiczny jest jedną z ważniejszych funkcji państwa w zakresie edukacji, wychowania i opieki (Kurzyna-Chmiel 2013, s. 170). Mimo długiej tradycji instytucji nadzoru pedagogicznego w Polsce faktyczny nadzór, którego celem było dążenie do poprawy jakości edukacji, wprowadzono pod koniec lat 90. XX wieku. Pojęcie nadzoru pedagogicznego nie zostało zdefiniowane w przepisach oświatowych. Może być rozumiane jako proces stałego, systematycznego badania sytuacji placówek oświatowych przez wyspecjalizowane organy (kuratora) pod względem warunków i efektów prowadzonego nauczania, a także w zakresie dbania o odpowiedni poziom kształcenia i wychowania (Barszczewska 2012, s. 17; Kurzyna-Chmiel 2013, s. 170–171). Przepisy dotyczące oświaty podkreślają przedmiotowy zakres realizowanego nadzoru, jak również wskazują podmioty uprawnione do jego przeprowadzania oraz ich niezbędne kwalifikacje. Kategoria nadzoru pedagogicznego jest dość szeroka i obejmuje działania o charakterze kontrolnym, połączone z możliwością oddziaływania na podmiot poddawany procesowi nadzoru. W praktyce nadzór

[40] Art. 12 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 2198, z późn. zm. (dalej: ustawa o systemie oświaty).

[41] Tamże, art. 13.

obejmuje szereg zróżnicowanych form oraz ma zastosowanie do różnych sytuacji i okoliczności związanych z realizacją zadań oświatowych. Nadzór dotyczy kwestii programowych nauczania, a także form i metod kształcenia, jak również kompetencji kadry dydaktycznej. Przykładowo obejmuje prawo wstępu uprawnionych osób do placówek oświatowych, wgląd do dokumentacji dotyczącej kształcenia, opieki i wychowania w poszczególnych placówkach oraz organizacji ich pracy, a także możliwość uczestnictwa w posiedzeniach rady pedagogicznej czy obserwację zajęć (zob. Kurzyna-Chmiel 2013, s. 171).

Działania z zakresu nadzoru powinny być podejmowane przez uprawnione organy we współpracy z organami prowadzącymi szkoły i placówki, dyrekcją szkoły oraz pozostałymi podmiotami systemu oświaty. Ponadto proces ten powinien odbywać się z poszanowaniem autonomii szkoły i uwzględniać jej cele rozwojowe. Nowe podejście do zagadnienia nadzoru pedagogicznego, wprowadzone kilka lat po reformie z 1999 roku, położyło nacisk na poprawę efektywności i możliwość doskonalenia procesu kształcenia, a nie tylko na diagnozę sytuacji i ocenę szkół[42] (zob. Karcz 2010, s. 47–48). Takie podejście jest obecnie kontynuowane. W procedurze nadzoru pedagogicznego niezbędne jest uwzględnianie współdziałania interesariuszy polityki oświatowej, tworzenie warunków zapewniających rozwój szkoły oraz pozyskiwanie informacji, które pozwolą na maksymalnie obiektywną ocenę placówki pod względem edukacyjnym, wychowawczym i opiekuńczym[43]. W toku kolejnych zmian w zakresie nadzoru pedagogicznego wypracowany został model rozdzielający kwestie zarządzania szkołami, za które odpowiadają w większości samorządy gmin, od nadzoru sprawowanego przez kuratora oświaty, koncentrującego się na jakości nauczania (zob. Kurzyna-Chmiel 2013, s. 173).

Eugenia Karcz (2010, s. 48–49) wskazuje na kilka poziomów nadzoru w systemie oświaty. Pierwszym z nich jest nadzór pedagogiczny sprawowany przez wspomnianego kuratora oświaty. Drugim – nadzór o charakterze finansowym i administracyjno-organizacyjnym nad szkołami i placówkami, który sprawują samorządy gmin jako organy prowadzące. Dodatkowo wyodrębnić można różne poziomy realizacji nadzoru nad szkołami i placówkami. I tak, na poziomie centralnym będzie to minister ds. oświaty i wychowania wraz z aparatem administracyjnym w postaci ministerstwa. Na poziomie regionalnym – kurator wraz z kuratorium oświaty, realizujący w terenie wytyczne władz centralnych w zakresie polityki oświatowej państwa. Na poziomie lokalnym – samorządy lokalne z ich częściowymi uprawnieniami nadzorczymi w sprawach organizacyjnych i finansowych.

---

[42] Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego, wykazu stanowisk wymagających kwalifikacji pedagogicznych, kwalifikacji osób, którym można zlecać prowadzenie badań i opracowywanie ekspertyz, Dz.U. 2006, nr 235, poz. 1703.

[43] Par. 4 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego, Dz.U. 2017, poz. 1658.

Podmioty funkcjonujące na trzech poziomach faktycznie sprawują nadzór o charakterze zewnętrznym w stosunku do poszczególnych szkół i placówek. I wreszcie na poziomie szkoły funkcjonuje nadzór mający charakter wewnętrzny i sprawowany przez dyrektora szkoły, który zgodnie z przepisami ustawy Prawo oświatowe (art. 68) został wskazany jako organ zarządzający, ale wyposażony w kompetencje nadzorcze (tamże).

Podstawowym podmiotem realizującym nadzór pedagogiczny jest **kurator oświaty**. W art. 51 ustawy Prawo oświatowe ustawodawca wymienił jego główne kompetencje. Nie uległy one zasadniczo zmianie w ostatnich latach i należą do nich: sprawowanie nadzoru pedagogicznego nad publicznymi i niepublicznymi placówkami oświatowymi, wydawanie decyzji administracyjnych w zakresie spraw określonych w przepisach oświatowych, współdziałanie z radami oświatowymi, które mogą być powoływane na mocy art. 78 ustawy Prawo oświatowe, pełnienie funkcji organu wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw szkół publicznych zakładanych przez osoby prawne i fizyczne oraz szkół niepublicznych, a także w stosunku do dyrektorów szkół w zakresie obowiązku szkolnego, obowiązku nauki i w sprawach skreślenia z listy uczniów. Ponadto kurator oświaty realizuje politykę oświatową państwa i w tym zakresie współpracuje z jednostkami samorządu terytorialnego pod kątem tworzenia lokalnej i regionalnej polityki oświatowej. Dodatkowo opracowuje programy wykorzystania środków przewidzianych w budżecie wojewody na doskonalenie nauczycieli; organizuje konkursy i olimpiady oraz inne formy współzawodnictwa uczniów na terenie województwa; współdziała z innymi podmiotami, takimi jak komisje egzaminacyjne, placówki doskonalenia nauczycieli, poradnie i biblioteki; opiniuje arkusze organizacyjne szkół; współpracuje z wyspecjalizowanymi instytucjami w zakresie zapewniania bezpieczeństwa uczniom oraz zapobiegania patologiom i negatywnym zjawiskom społecznym wśród dzieci i młodzieży. Kurator oświaty jest powoływany przez ministra ds. oświaty na wniosek wojewody. Konkurs na stanowisko kuratora ogłasza i przeprowadza wojewoda[44]. Kurator realizuje swoje zadania za pośrednictwem kuratorium oświaty, które jest państwową jednostką budżetową.

Dodatkowe kwestie dotyczące przeprowadzania nadzoru, jego zakres oraz formy zostały wskazane w Rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej w sprawie nadzoru pedagogicznego z 2017 roku[45]. W ciągu ostatnich lat w obrębie nadzoru pedagogicznego wprowadzano szereg zmian, które zasadniczo nie zmodyfikowały tej instytucji, a raczej odzwierciedlały nastawienie władz centralnych do koncepcji dalszej decentralizacji systemu oświaty w Polsce. Ostatnie zasadnicze zmiany do

---

[44] Art. 50 ustawy Prawo oświatowe.

[45] Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie nadzoru…

instytucji nadzoru pedagogicznego wprowadzono w 2009 roku. Na mocy Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej faktycznie dokonano wydzielenia zakresu przedmiotowego nadzoru pedagogicznego. Od tej pory działania nadzorcze miały się koncentrować na trzech filarach, tj. działalności edukacyjnej, przestrzeganiu przepisów prawa oświatowego oraz wspomaganiu szkół i placówek oświatowych w prowadzonej działalności edukacyjnej, wychowawczej i opiekuńczej. Kluczowego znaczenia nabrała ewaluacja jako narzędzie doskonalenia działalności placówek oświatowych i szkół, a nie jedynie mechanizm nadzoru i kontroli o charakterze informacyjnym i represyjnym (Mazurkiewicz i Berdzik 2010, s. 9–15; Jastrzębska i in. 2011, s. 30–32).

W kontekście lokalnej polityki oświatowej istotną kompetencją kuratora oświaty jest wprowadzona ponownie od 23 stycznia 2016 roku możliwość oddziaływania na kształt sieci szkół samorządowych[46] poprzez wydawanie wiążącej opinii w sprawie likwidacji i obniżenia stopnia organizacyjnego szkoły (szerzej na temat zmian, jakie zachodziły w tym zakresie w latach 1991–2016, zob. w podrozdziale 2.3.1). Przyjęcie tego rozwiązania było w dużej mierze uwarunkowane obawami ustawodawcy o sytuację szkół w związku z reformą w 2016 roku. Ograniczenie samodzielności władz gmin w zakresie kształtowania sieci szkół miało chronić zwłaszcza małe szkoły, które w toku zmian organizacyjnych mogły ulec – jak się obawiano – masowej likwidacji uzasadnianej problemami finansowymi (Wójcik 2016). Wprowadzone rozwiązanie było krytykowane przez samorządy gmin z uwagi na ograniczenie ich samodzielności, powrót do centralizacji systemu oraz wysokie koszty utrzymania szkół podstawowych, z których wszystkie z dniem 1 września 2017 roku stawały się szkołami ośmioklasowymi (MEN 2016, s. 2).

Kolejnym organem systemu oświaty usytuowanym w przepisach oświatowych w gronie podmiotów zarządzających jest **dyrektor szkoły**. Przepisy ustawy Prawo oświatowe precyzują, jakie warunki powinien spełniać kandydat na dyrektora szkoły lub placówki, jak również tryb powoływania osób na to stanowisko, przy czym różnicują wymagania w stosunku do dyrektorów szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego i inne osoby prawne lub fizyczne (art. 63).

Zgodnie z ustawą Prawo oświatowe dyrektor szkoły kieruje szkołą lub placówką i reprezentuje ją na zewnątrz, sprawuje wewnętrzny nadzór pedagogiczny (z wyjątkiem sytuacji, gdy dyrektorem szkoły nie jest nauczyciel – art. 62 ust. 2) oraz opiekę nad uczniami i podejmuje działania zmierzające do stworzenia im właściwych warunków do nauki i rozwoju, realizuje uchwały rady szkoły i rady pedagogicznej, dysponuje środkami finansowymi i zarządza nimi zgodnie z przeznaczeniem, odpowiada też za ich prawidłowe wydatkowanie, a także za obsługę administracyjną i techniczną szkoły i/lub placówki. Dyrektor jest zobowiązany do

[46] Ustawa z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2016, poz. 35.

zapewnienia warunków i bezpieczeństwa uczniom oraz nauczycielom, a także do tworzenia warunków do działania w szkole lub placówce organizacji (stowarzyszeń) i wolontariuszy, których celem jest działalność wychowawcza i wzbogacająca działalność dydaktyczną szkoły. Ponadto dyrektor współpracuje ze szkołami wyższymi w celu organizacji praktyk pedagogicznych w szkole oraz odpowiada za realizację zajęć dla uczniów ze szczególnymi potrzebami edukacyjnymi. Zapewnia także profilaktykę zdrowotną w szkole lub placówce, współpracując z właściwymi służbami medycznymi, i realizuje inne zadania w zakresie oświaty wynikające z przepisów (art. 68 ust. 1). Dyrektor szkoły, poza zadaniami w zakresie edukacji i wychowania, pełni także funkcję kierownika zakładu pracy, jakim jest szkoła, oraz szereg kompetencji wynikających ze zwierzchnictwa nad nauczycielami, w tym zatrudnia i zwalnia nauczycieli oraz innych pracowników szkoły, przyznaje nagrody oraz stosuje kary wobec pracowników szkoły, występuje też z wnioskami w sprawie nagród dla pracowników szkoły lub placówki (art. 68 ust. 5). Istotnym zadaniem dyrektora szkoły jest współpraca z organami społecznymi szkoły, a także jej otoczeniem i samorządem uczniowskim (art. 68 ust. 6).

Współcześnie dyrektor szkoły to nie tylko kierownik jednostki organizacyjnej. W obliczu zachodzących zmian systemowych, jak również społecznych i gospodarczych, jego rola uległa zasadniczym zmianom. Od dyrektorów oczekuje się nie tylko kierowania placówką, lecz także efektywnego zarządzania nią (coraz częściej w warunkach niepewności i konkurencji zarówno ze strony innych placówek publicznych, jak i niepublicznych) oraz przywództwa oświatowego. Dyrektor

> powinien przejawiać wysokie poczucie odpowiedzialności za szkołę i kształtowanie korzystnych warunków kształcenia, wychodzić naprzeciw potrzebom edukacyjnym uczniów, współpracować na rzecz innych, podejmować strategiczne decyzje co do kierunku rozwoju szkoły, mądrze wspierać pracę i rozwój zawodowy nauczycieli, rozumieć szkołę jako społeczność uczących się oraz wykorzystywać wszystkie dostępne środki na rzecz podniesienia jakości pracy i rangi szkoły (Jeżowski i Madalińska-Michalak 2015, s. 5).

Ważnym podmiotem systemu oświaty o charakterze wewnątrzszkolnym jest **rada pedagogiczna**. Podmiot ten został wprowadzony do porządku prawnego już w 1991 roku. Artykuł 40 ustawy o systemie oświaty wskazywał, że jest ona powoływana w szkole lub placówce, w której zatrudnionych jest co najmniej trzech nauczycieli. Ustawodawca mimo licznych zmian przepisów oświatowych utrzymał to rozwiązanie, wskazując, że rada pedagogiczna jest kolegialnym organem szkoły lub placówki realizującym statutowe zadania szkoły w zakresie kształcenia, wychowania i opieki[47]. W skład rady pedagogicznej wchodzą wszyscy nauczyciele danej

[47] Art. 69 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe.

szkoły. Na jej czele, jako przewodniczący, stoi dyrektor szkoły lub placówki, który jest odpowiedzialny za organizacje zebrań rady, przygotowanie jej przebiegu oraz jej prowadzenie, jak również odpowiednie poinformowanie wszystkich członków rady o jej posiedzeniu. Do uczestnictwa w posiedzeniach rady z głosem doradczym mogą być zapraszani także przedstawiciele organizacji społecznych, zwłaszcza tych, których działalność koncentruje się na wychowaniu i edukacji dzieci i młodzieży. Kompetencje rady pedagogicznej mają zróżnicowany charakter. Można wśród nich wyszczególnić zarówno kompetencje stanowiące, jak i opiniodawcze, a także te o charakterze koncepcyjno-kreacyjnym. Do kompetencji stanowiących przypisanych przez ustawodawcę radzie pedagogicznej należą: zatwierdzanie planów pracy szkoły lub placówki, podejmowanie uchwał w sprawie klasyfikacji i promocji uczniów, podejmowanie uchwał dotyczących wdrażania w szkole lub placówce eksperymentów pedagogicznych, ustalanie przebiegu szkolenia zawodowego kadr pedagogicznych, podejmowanie uchwał dotyczących skreślenia uczniów z listy, a także podejmowanie uchwał w zakresie wykorzystania wyników przeprowadzonego nadzoru pedagogicznego w celu doskonalenia działalności szkoły lub placówki[48].

W zakresie kompetencji opiniodawczych rady pedagogicznej mieści się opiniowanie: pracy szkoły lub placówki, w tym rozkładu zajęć, projektu planu finansowego, wniosków dyrektora o przyznanie nagród, odznaczeń i wyróżnień, a także jego propozycji w sprawach przydzielonych nauczycielom obowiązków w ramach wynagrodzenia zasadniczego oraz zajęć dodatkowo płatnych[49]. Z kolei do kompetencji kreacyjnych rady pedagogicznej zaliczyć można przygotowywanie projektu (lub zmiany) statutu szkoły czy placówki. Szczególnym uprawnieniem rady pedagogicznej jest przyznana jej przez ustawodawcę możliwość występowania z wnioskiem o odwołanie nauczyciela ze stanowiska dyrektora bądź innej funkcji kierowniczej. Trudno w tym przypadku mówić o kompetencjach o charakterze personalnym, rada bowiem jedynie wnioskuje do organu prowadzącego w sprawie dokonania zmian na wspomnianych stanowiskach. Nie oznacza to, że taka zmiana nastąpi. Działanie rady pedagogicznej tylko wszczyna postępowanie wyjaśniające, które organ prowadzący jest zobowiązany przeprowadzić i następnie powiadomić o jego wyniku radę w ciągu 14 dni od otrzymania wniosku. Niemniej pośrednio rada może wpływać na sytuację dyrektora szkoły lub placówki[50] (Jeżowski i Zaleśny 2005, s. 12; Bednarska-Wnuk 2010, s. 34).

Poza wskazanymi powyżej podmiotami, w systemie oświaty funkcjonują także inne, które ustawodawca określił jako „organy społeczne". Rozwiązanie to, przyjęte na początku lat 90. XX wieku, było niewątpliwym *novum* w warunkach polskich. Formalne umocowanie organów społecznych systemu oświaty w dokumencie rangi

---

[48] Tamże, art. 70 pkt 1.
[49] Tamże, art. 70 pkt 2.
[50] Tamże, art. 72.

ustawowej wzmacniało ich pozycję i stanowiło krok w kierunku faktycznego uspołeczniania oświaty w Polsce. Wśród **organów społecznych** ustawodawca wymienił: rady oświatowe, rady szkoły (lub placówki), rady rodziców oraz samorząd uczniowski[51].

Pierwszym ze społecznych organów wprowadzonych do systemu oświaty już w 1991 roku był rady oświatowe. Miały one charakter fakultatywny. Mogły być tworzone na wszystkich poziomach realizacji polityki oświatowej, a nawet na poziomie szkoły[52]. Dobrowolność w zakresie powoływania rad oświatowych spowodowała, że ani w latach 90. XX wieku, ani po kolejnych reformach nie stały się one szczególnie popularne (Levitas i Herczyński 2012b, s. 12; Gozdowska i Uryga 2015, s. 64–71). Wątpliwości co do ich faktycznego wpływu na kształt polityki oświatowej może budzić także przyznany tym podmiotom przez ustawodawcę zakres zadań. Fakt, że w ciągu dwóch dekad zakres kompetencyjny rad oświatowych nie uległ zasadniczym zmianom mimo przeobrażeń społecznych, gospodarczych oraz specyfiki procesu edukacji, pozwala przypuszczać, iż podmioty te nie były szczególnie istotne dla ustawodawcy. W praktyce kompetencje rad oświatowych są niewielkie i ograniczają się do kwestii opiniowania spraw związanych z edukacją i wychowaniem dzieci i młodzieży. Zgodnie z obowiązującymi obecnie przepisami ustawy Prawo oświatowe (art. 75) przy ministrze właściwym ds. oświaty i wychowania może funkcjonować Krajowa Rada Oświatowa. Podmiot ten powołuje minister na wniosek wojewódzkich rad oświatowych reprezentujących co najmniej jedną czwartą województw. Do kompetencji rady na poziomie centralnym należy m.in. przygotowanie i przedstawianie ministrowi projektów założeń polityki oświatowej państwa, opiniowanie kryteriów podziału środków finansowych na działania oświatowe, a także opiniowanie koncepcji kształcenia, projektów aktów prawnych dotyczących kwestii oświaty, jak również innych spraw oświatowych. Istotnym uprawnieniem rady funkcjonującej na poziomie centralnym jest możliwość zwracania się bezpośrednio do naczelnych i centralnym organów administracji w sprawach związanych z oświatą. Analogiczna rada ds. szkolnictwa artystycznego może być powołana przy ministrze zajmującym się sprawami kultury i ochroną dziedzictwa narodowego (art. 77).

Konsekwencją przekazania szkół samorządom było stworzenie możliwości powoływania rady oświatowej przy organie prowadzącym szkoły. Rozwiązanie wprowadzone wraz z nowelizacją ustawy o systemie oświaty z 1998 roku faktycznie dopuszczało tworzenie rad oświatowych na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego[53]. Rady oświatowe mają charakter organów doradczych i opiniodawczych, bez jakichkolwiek kompetencji stanowiących. Jak wskazuje M. Pilich (2018, komentarz do art. 78 ustawy Prawo oświatowe), ulokowanie ich „przy organie

[51] Tamże, rozdział 4.

[52] Art. 45–52 ustawy o systemie oświaty.

[53] Art. 48 Ustawy z 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie…

stanowiącym" sprawia, że status rad oświatowych jest zbliżony do komisji rad gmin, powiatów czy sejmiku województwa. Powoływane są przez organy stanowiące, inicjatywa zaś w tym zakresie przysługuje zgodnie z przepisami także organom wykonawczym. W przypadku innych organów inicjatywa uchwałodawcza uzależniona jest od statutu danej jednostki samorządu terytorialnego. Ustawodawca nie dookreślił składu rady oświatowej. Pozostawił to w dyspozycji organu powołującego. Choć rada stanowi społeczny podmiot o charakterze pomocniczym, to nie ma formalnych przeciwwskazań, aby w jego składzie znaleźli się radni czy pracownicy samorządowi.

Do kompetencji rady oświatowej tworzonej przy organie samorządu terytorialnego należą m.in.: badanie potrzeb oświatowych na terenie jednostki, tworzenie projektów zmierzaj*ą*cych do zaspokojenia potrzeb oświatowych mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego, opiniowanie budżetu jednostki w zakresie dotyczącym oświaty, opiniowanie projektów sieci szkół publicznych oraz projektów aktów prawa miejscowego w zakresie oświaty, a także wyrażanie opinii i wniosków w innych kwestiach związanych z problematyką oświaty[54].

Ustawodawca przewidział ponadto możliwość funkcjonowania rad szkoły lub placówki (art. 80). Status rad w szkołach i placówkach jest niejasny. Pilich (2018, komentarz do art. 80 ustawy Prawo oświatowe) zwraca uwagę, że ustawodawca umieścił je łącznie z radami oświatowymi tworzonymi przy jednostkach samorządu terytorialnego i radzie oświatowej funkcjonującej na szczeblu centralnym, a więc potraktował jako „społeczne organy w systemie oświaty", ale jednocześnie w ramowych statutach szkół podmioty te określane są jako „organy szkoły". Zdaniem Pilicha skład rady szkoły, do której wchodzą nauczyciele (przedstawiciele środowiska nauczycielskiego szkoły lub placówki), nie do końca pozwala na określanie tego organu jako społecznego. Właściwe byłoby rozdzielenie organów społecznych na organy szkolne (funkcjonujące w strukturze szkoły) i pozaszkolne (działające poza szkołą). W skład rady szkoły, poza wspomnianymi już nauczycielami, zgodnie z art. 81 pkt 1 Prawa oświatowego wchodzą przedstawiciele rodziców oraz przedstawiciele uczniów, przy czym udział tych ostatnich w przypadku szkół podstawowych jest ograniczony wyłącznie do uczniów klas wyższych i ma charakter fakultatywny (art. 81 pkt 2 i 3).

Do kompetencji rady szkoły należą: uchwalanie statutu szkoły lub placówki, opiniowanie planu finansowego szkoły, a także występowanie z wnioskiem do organu nadzoru o zbadanie i ocenę działalności szkoły lub placówki, dyrektora bądź innego nauczyciela. Istotne jest to, że wnioski te mają charakter wiążący dla organu nadzoru. Ponadto rada szkoły opiniuje plan pracy szkoły oraz projekty eksperymentów pedagogicznych, jak również innych spraw istotnych dla danej placówki. Rada szkoły ma też uprawnienia o charakterze kontrolnym i została upoważniona przez

[54] Art. 78 ustawy Prawo oświatowe.

ustawodawcę do samodzielnego oceniania szkoły lub placówki i występowania do pozostałych organów, w szczególności z wnioskami w sprawie dodatkowych zajęć, w tym językowych i objętych programem nauczania szkoły lub placówki[55].

Jak wskazuje Pilich (2018, komentarz do art. 80 ustawy Prawo oświatowe), ustawodawca nie dookreślił w przepisach celu powoływania rad szkół lub placówek ani nie podał sposobów, w jaki mogą one uczestniczyć w rozwiązywaniu spraw wewnątrzszkolnych. Wątpliwości dotyczą też samej kategorii „spraw wewnętrznych szkoły", a zwłaszcza ich natury i zakresu. Kluczowym zadaniem rady szkoły jest jej udział w uchwalaniu statutu szkoły, przy współpracy z radą pedagogiczną. W obliczu mało precyzyjnych przepisów dotyczących rady szkoły oraz wagi przypisanych jej kompetencji wydaje się, że podmiot ten miał realizować ideę uspołeczniania oświaty i stanowić „czynnik społeczny" w systemie zarządzania szkołą. Wprawdzie bez istotnych uprawnień decyzyjnych, ale pełni on funkcję społecznej kontroli nad instytucjami oświatowymi.

Dwa ostatnie organy społeczne, które można wskazać w systemie oświaty i które mają również charakter wewnątrzszkolny, to **rada rodziców** i **samorząd uczniowski**. Obydwa podmioty zostały wprowadzone do porządku prawnego w 1991 roku. W przypadku pierwszego nie ma wątpliwości co do społecznego charakteru tego organu. Wynika on z faktu, że rada składa się wyłącznie z rodziców uczniów, a więc ma charakter społeczny, co nie jest oczywiste w przypadku wyżej opisanej rady szkoły (Pilich 2018, komentarz do art. 83 ustawy Prawo oświatowe; zob. też Pierzchała 2014, s. 463–470). Początkowo funkcjonujące jako organy nieobligatoryjne, od 1 września 2007 roku stały się organami obligatoryjnymi, na podstawie art. 1 pkt 15 Ustawy z dnia 11 kwietnia 2007 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw[56]. Takie rozwiązanie utrzymał ustawodawca przy ostatniej reformie oświaty[57].

Do kompetencji rad rodziców ustawodawca zaliczył: uchwalanie w porozumieniu z radą pedagogiczną programu wychowawczo-profilaktycznego szkoły lub placówki, opiniowanie programu i harmonogramu poprawy efektywności kształcenia bądź wychowania szkoły lub placówki, opiniowanie projektu planu finansowego składanego przez dyrektora szkoły. Ponadto wśród kompetencji rady rodziców znajduje się prawo do występowania z wnioskiem do dyrektora szkoły, organu prowadzącego lub innych organów szkoły bądź placówki, jak również organów nadzoru z wnioskami i opiniami dotyczącymi wszystkich spraw szkoły (zob. Pierzchała 2014, s. 463–470)[58].

---

[55] Tamże, art. 109 ust. 2; art. 80 ust. 2 pkt 5.
[56] Dz.U. 2007, nr 80, poz. 542.
[57] Art. 83 ustawy Prawo oświatowe.
[58] Tamże, art. 84, pkt 1 i 2.

Przyjęta konstrukcja rad rodziców ma pewne ograniczenia, których nie udało się wyeliminować ustawodawcy w toku kolejnych reform (Pilich 2018, komentarz do art. 83 ustawy Prawo oświatowe). Jednym z nich może być ich obligatoryjny charakter. Jak wskazały I. Dzierzgowska i A. Rękawek (2008, s. 20; zob. też Pierzchała 2014, s. 470), takie rozwiązanie może zwiększać fasadowość rad, gdyż muszą być one powołane nawet w sytuacji, gdy nie mają realnych możliwości działania. Mimo stosunkowo długiego już funkcjonowania rad rodziców w systemie oświaty, nadal zdaniem przedstawicieli szkół współpraca na linii szkoła–rodzice uczniów jest słabo rozwinięta. Problemem może być niejasna konstrukcja rady rodziców, która w praktyce nie pozwala na realne działania. Jak wskazuje Pilich (2018), rada rodziców wyposażona w szersze kompetencje mogłaby zastąpić radę szkoły, zwłaszcza że uprawnienia tych podmiotów są zbliżone. Kolejnym problemem jest przyjęta konstrukcja rady rodziców jako organu reprezentującego. W zasadzie nie wiadomo w pełni, kogo rada ta ma reprezentować. Jako organ kolegialny nie jest uprawniona do reprezentowania interesów poszczególnych uczniów ani interesów rodziców. Zasadniczo jako organ wewnątrzszkolny ma na celu reprezentować interesy szkoły, co nie do końca wydaje się logiczne z uwagi na skład członkowski tego podmiotu, zwłaszcza że istnieje szereg innych form współpracy rodziców ze szkołami i placówkami (szerzej zob. Banasiak 2013, s. 38–42; Hernik i Malinowska 2015, s. 13–17). Rada nie ma także kompetencji do reprezentowania interesów poszczególnych rodziców uczniów w stosunku do podmiotów zewnętrznych, w tym organów prowadzących szkoły lub placówki. Wątpliwości budzi również przyznana przez ustawodawcę możliwość gromadzenia środków ze składek rodziców oraz innych źródeł[59]. W praktyce możliwość ta jest jednak ograniczona z uwagi na obowiązujące przepisy i brak podmiotowości prawnej rady oraz nieokreślony charakter formalnych podstaw jej funkcjonowania, które powinny zostać zawarte w jej regulaminie (rada rodziców sama przyjmuje ten dokument). Ustawodawca dość pobieżnie wskazał, że ma on określać strukturę rady, tryb jej pracy oraz sposób wyboru członków. Przyjęcie takiej formuły sprawia, że w praktyce funkcjonowanie rad rodziców może być silnie zróżnicowane (Pilich 2018, komentarz do art. 84 ustawy Prawo oświatowe).

Ostatnim z elementów systemu oświaty wskazanym w przepisach oświatowych jest **samorząd uczniowski**. Ulokowanie samorządu w przepisach oświatowych w części dotyczącej organów społecznych może prowadzić do utożsamiania go – zresztą błędnego – z organem wewnątrzszkolnym. Tymczasem, jak wskazał Pilich (2018, komentarz do art. 85 ustawy Prawo oświatowe), samorząd uczniowski jako reprezentacja wszystkich uczniów nie jest sam w sobie organem. Natomiast działa poprzez wybieralne organy. Niewątpliwe samorząd, który można określić na zasadzie analogii do samorządu terytorialnego, jest szczególną „wspólnotą uczniów".

[59] Tamże, art. 84, pkt 6.

Unikalność tego rozwiązania wynika z faktu, że reprezentuje on głównych beneficjentów systemu oświaty, którymi są uczniowie. Samorząd tworzą wszyscy uczniowie danej szkoły lub placówki. Działa poprzez wybierane organy zgodnie z przyjętym regulaminem, który musi być zgodny ze statutem szkoły bądź placówki. Samorząd jest wewnętrznym organem szkoły o charakterze opiniodawczym, który reprezentuje interesy uczniów i ma charakter obligatoryjny. Samorząd ma prawo zwracania się z wnioskami oraz opiniowania kwestii istotnych dla uczniów w stosunku do rady szkoły, rady pedagogicznej oraz dyrektora. Do istotnych spraw uczniowskich zaliczyć można m.in.: prawo do zapoznania się z programem nauczania, prawo do uzyskania jawnej i uzasadnionej oceny postępów w nauce, prawo do organizacji życia szkolnego, które poza edukacją zapewnia także warunki do rozwoju i realizacji zainteresowań uczniów, prawo realizacji działalności kulturalnej, oświatowej, sportowej, jak również prawo do wyboru opiekuna samorządu spośród nauczycieli. Do kompetencji samorządu uczniowskiego należy także możliwość organizacji działalności społecznej (wolontariat) oraz jej częściowej formalizacji poprzez powołanie rady wolontariatu[60].

Mimo przypisanych kompetencji samorząd uczniowski nie ma silnej pozycji. W praktyce nie ma żadnej możliwości działania poza systemem szkoły. Jednocześnie ustawodawca nie przewidział jakiejkolwiek innej formy reprezentacji interesów uczniów. Pozycja samorządu uczniowskiego nie uległa zmianie z biegiem lat. Podmiot ten nie wydaje się mieć wielkiego znaczenia dla ustawodawcy. Można by sądzić, że samorząd uczniowski to najprostsze i dostępne dla wszystkich narzędzie edukacji obywatelskiej, dzięki któremu dzieci i młodzież mogą się uczyć zasad współpracy, reprezentowania swoich interesów, odpowiedzialności i poczucia obowiązku. To mechanizm pozwalający budować kapitał społeczny, a w konsekwencji społeczeństwo obywatelskie. Tymczasem samorząd uczniowski odgrywa marginalną rolę nie tylko w systemie oświaty, ale nawet w mikrosystemie, jakim jest szkoła. Jak wskazał A. Pawlicki (2013, s. 9), „samorząd szkolny to nieustannie tracona szansa", która wprawdzie może zostać wykorzystana, ale jej skuteczność jest uzależniona od nastawienia pozostałych elementów systemu oświaty.

1.3. Zasady i źródła finansowania oświaty w Polsce

Z uwagi na to, że finansowanie oświaty jest zagadnieniem szerokim i wieloaspektowym, w tej części autorzy koncentrują się jedynie na wybranych aspektach i problemach finansowania zadań oświatowych. Przedstawione zostaną główne źródła oraz zasady finansowania oświaty w Polsce. W związku z wdrażaną reformą systemu oświaty, obejmującą także te kwestie, istotne będzie wskazanie kluczowych

[60] Tamże, art. 85.

zmian wprowadzonych na mocy ustawy o finansowaniu zadań oświatowych[61]. Finansowanie oświaty jest tematem kontrowersyjnym, a jej wysokie koszty są często wykorzystywane jako argument w debacie publicznej, przemawiający za likwidacją szkół lub przekazywaniem części zadań publicznych innym podmiotom.

Najczęściej o kwestiach finansowania oświaty mówi się w kontekście wysokich kosztów wynagrodzeń nauczycieli, subwencji oświatowej niepokrywającej realnych wydatków na oświatę ponoszonych przez samorządy czy wysokich kosztów utrzymania małych szkół, zwłaszcza na terenie gmin wiejskich. Problemy te są istotnymi kwestiami polityki oświatowej, zwłaszcza realizowanej na poziomie lokalnym, ale nie powinny być generalizowane. Specyfika zadań oświatowych, obowiązujące regulacje dotyczące wynagradzania nauczycieli, jak również przyjęta w poszczególnych gminach polityka rozwoju lokalnego i realizowany system zarządzania jednostką (w tym wdrażane mechanizmy racjonalizacji) oraz ogólna sytuacja finansowa gminy i przyjęte kierunki polityki finansowej wpływają na politykę oświatową poszczególnych jednostek terytorialnych.

Chcąc uniknąć takich generalizacji i nie powielać ogólnych haseł mówiących po prostu o wysokich kosztach oświaty bez przedstawienia kontekstu całego systemu finansowania zadań publicznych i ogólnej kondycji finansowej gmin, autorzy podejmują kwestie finansowania w dalszej części pracy, odnosząc się do konkretnych gmin poddanych badaniu. Należy jednak zauważyć, że finansowanie oświaty nie było przedmiotem prowadzonych badań. Niemniej stanowi istotną kwestię jej funkcjonowania w Polsce i jest też jednym z elementów procesu racjonalizacji polityki oświatowej[62], choć nie zawsze głównym, jak się powszechnie uważa.

1.3.1. Subwencja oświatowa jako źródło finansowania oświaty

Zadania oświatowe finansowane są głównie z subwencji, dotacji oraz środków własnych jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto stosunkowo nowym źródłem wsparcia systemu oświaty w Polsce stały się środki pochodzące z funduszy zewnętrznych, głównie europejskich (zob. Wiśniewski 2012). Zadania oświatowe, z których większość realizowana jest przez gminy, są finansowane z budżetu centralnego oraz budżetów gmin, w ramach środków własnych. Kwestią dyskusyjną pozostaje klasyfikacja źródeł dochodów gmin i zakres tzw. środków własnych gminy. Procesy decentralizacji zadań publicznych rozpoczęte w latach 90. XX wieku doprowadziły do przekazania szkół podstawowych samorządom gmin, czyniąc oświatę ich zadaniem własnym (Kaczyńska 2017, s. 53). Rozwiązanie to nie zlikwidowało

---

[61] Ustawa z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych, Dz.U. 2017, poz. 2203 (dalej: ustawa o finansowaniu zadań oświatowych).

[62] Przyjęte przez autorów rozumienie racjonalizacji nie ogranicza się wyłącznie do racjonalności ekonomicznej (szerzej zob. podrozdział 3.1).

transferów z budżetu centralnego na zadania oświatowe, ale zmieniło ich charakter z bezpośrednio kierowanego do szkół na przekazywanie środków gminom. Konieczność realizacji zadań własnych przez samorządy gmin nie oznacza, że muszą się one same z tym uporać. Skala zadań oświatowych oraz znaczenie procesu kształcenia i wychowania dzieci oraz młodzieży są na tyle istotną sprawą każdego państwa, że wsparcie władz centralnych jest zasadne.

Możliwość korzystania ze środków pochodzących z budżetu centralnego na realizację zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego faktycznie wynika z przepisów ustawy zasadniczej z 1997 roku[63]. Udział gmin w dochodach państwa gwarantuje art. 167 ust. 1 Konstytucji, w którym zapisano, że „jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań". Jednocześnie w tym samym artykule ustawodawca przeprowadził podział dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Należą do nich dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe (zob. Maj-Waśniowska 2017, s. 96). Środki na zadania oświatowe ustawodawca zagwarantował także w przepisach ustawy o systemie o światy, a od 2017 roku zapewnienie to potwierdza art. 11 ustawy Prawo oświatowe. Ponadto finansowanie oświaty jako zadania jednostek samorządowych regulują także inne przepisy, w tym ustawa o finansach publicznych[64], tzw. samorządowe ustawy ustrojowe (zwłaszcza ustawa o samorządzie gminnym[65]), ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[66], ustawa o opłatach i podatkach lokalnych[67] oraz wspomniana już ustawa o finansowaniu zadań oświatowych.

Przywołany art. 167 ustawy zasadniczej w ustępie 4. wskazuje, że zmiana zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego wiąże się z koniecznością dokonania zmian w dotychczasowym podziale dochodów. Z jednej strony przyjęcie takiej konstrukcji uzasadnia konieczność wspierania działań samorządów transferami z budżetu centralnego, chociażby w formie subwencji ogólnej, z drugiej zaś jest argumentem wzmagającym roszczeniowe postawy samorządów, które nieustannie zgłaszają, że otrzymywana przez nie subwencja ogólna, a zwłaszcza jej część oświatowa, nie pokrywa faktycznych kosztów realizacji zadań oświatowych

---

[63] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.

[64] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 2077, z późn. zm. (dalej: ustawa o finansach publicznych).

[65] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1875, z późn. zm. (dalej: ustawa o samorządzie gminnym).

[66] Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst. jedn. Dz.U. 2017, poz. 1453, z późn. zm. (dalej: ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).

[67] Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1785, z późn. zm.

(Filas 2012, s. 24). Tymczasem, jak rozstrzygnął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 lipca 2013 roku, subwencja nie musi pokrywać pełnych kosztów realizacji zadań oświatowych ponoszonych przez gminy. Interpretacja ówcześnie obowiązującego art. 5a ust. 3 ustawy o systemie oświaty (obecnie art. 3 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych) dokonana przez Trybunał Konstytucyjny potwierdziła, że zadania oświatowe, jako zadania własne gminy, powinny być wypełniane z jej środków pochodzących z różnych źródeł. Państwo, wspierając samorządy w realizacji zadań publicznych, powinno uzupełniać ponoszone przez nie wydatki, ale nie oznacza to, że „subwencja oświatowa będzie równa kosztom utrzymania szkół i placówek (wraz z wynagrodzeniem zatrudnionych w nich nauczycieli)". Państwo ma zatem „wspierać" gminy w realizacji ich zadań obligatoryjnych, a nie je „wyręczać"[68]. Gminy z racji szeroko zakrojonej samodzielności i posiadanej autonomii finansowej powinny dołożyć starań, by właściwie prowadzić gospodarkę finansową i wywiązywać się z przypisanych im zadań. Swoboda i autonomia gmin są szczególnie widoczne w przypadku możliwości dowolnego dysponowania subwencją ogólną otrzymywaną z budżetu państwa. Tę daleko idącą swobodę podkreślił również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2006 roku[69].

Czym zatem jest subwencja, stanowiąca główne źródło finansowania zadań oświatowych? Faktycznie w kontekście oświaty istotna jest tzw. część oświatowa subwencji ogólnej, nazywana potocznie subwencją oświatową (Lachiewicz 2015, s. 63). Subwencja jest bezzwrotną formą transferów z budżetu centralnego do budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Jest to forma o charakterze ogólnym, bezzwrotnym, bezpłatnym, określanym w sposób obiektywny, a więc i bezwarunkowym (szerzej zob. Grześkiewicz 2014, s. 305–306). Subwencja jako forma wsparcia realizacji zadań oświatowych przez samorządy została wprowadzona od początku procesu przekazywania szkół samorządom, choć z biegiem lat uległa zmianom. W debacie nad modelem finasowania oświaty z uwzględnieniem transferów z budżetu centralnego jako alternatywa dla subwencji wskazywany był bon oświatowy (edukacyjny). Sama koncepcja bonu nie jest do końca jasna w kontekście polskiego systemu finansowania oświaty (Jeżowski 2010, s. 217–218). Bon jako forma powszechnego finansowania oświaty nie został ostatecznie wprowadzony. Sama koncepcja budzi jednak zainteresowanie od wielu lat i może być efektywna, o czym świadczą doświadczenia samorządów, które zdecydowały się na wprowadzenie „lokalnego" (samorządowego) bonu oświatowego. Rozwiązanie to należy jednak postrzegać raczej w kategoriach eksperymentu i lokalnego mechanizmu realizacji zadań oświatowych (tamże, s. 222–225; Pawlak 2012, s. 202–258). Z perspektywy czasu pomysł na bon, który planowano wdrażać pod hasłem „środków idących

[68] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, sygn. K 13/10, 77/6/A/2013, Dz.U. 2013, poz. 903.

[69] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia z 18 września 2006 r., sygn. K 27/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 105, Dz.U. 2006, nr 170, poz. 1221.

za uczniem", wydaje się raczej elementem gry politycznej niż faktyczną koncepcją reform oświatowych (Levitas i Herczyński 2012a, s. 28). Jednym z argumentów za wprowadzeniem systemu bonów oświatowych było wspieranie szkolnictwa niepublicznego ze środków publicznych z uwagi na dowolną możliwość wyboru szkoły. Obecnie argument ten jest bezpodstawny, gdyż szkoły niepubliczne otrzymują transfery finansowe na realizację zadań oświatowych. Innym argumentem było wymuszenie na szkołach aktywności i przedsiębiorczości zgodnie z zasadami rynkowymi. Te, które nie będą w stanie konkurować ofertą, zostaną zlikwidowane. W praktyce zweryfikują to rynek i odbiorcy usług (tamże). Dodatkowo za wprowadzeniem bonów przemawiały zwiększenie niezależności rodziców i uczniów w wyborze szkoły oraz poprawa efektywności nauczania, którą miała wymusić konkurencja (Pietrzyk i Sieprawska 2003, s. 23).

Z koncepcją bonów wiązał się także problem zatrudnienia kadr dydaktycznych, których zasady reguluje Karta Nauczyciela. Wprowadzenie tego rozwiązania oznaczałoby, po pierwsze, rezygnację z „parasola ochronnego", jakim jest Karta, po drugie, redukcję etatów nauczycielskich. Mając świadomość konsekwencji, jakie może przynieść mechanizm finansowania oparty na bonach, przeciwny ich wdrożeniu był Związek Nauczycielstwa Polskiego (Baszczyński b.r.w.). Wśród negatywnych następstw wskazywano m.in. likwidacje obwodów, zniesienie obowiązku transportu dzieci do szkół, zwiększenie zaangażowania finansowego rodziców w procesie edukacji, obniżenie jakości nauczania (redukcja kosztów związana z zatrudnianiem nauczycieli o mniejszym doświadczeniu i niższych kwalifikacjach), segregacja uczniów, pogłębienie różnic i dysproporcji w dostępie do edukacji, a także zatracenie roli oświaty na rzecz rachunku ekonomicznego i praw wolnego rynku, które zdominują społeczną rolę systemu kształcenia (tamże). W obliczu wdrożenia systemu bonów wątpliwy byłby także los małych szkół, które straciłyby rację bytu. Bon oświatowy opiera się na logicznym podziale środków w przeliczeniu na ucznia. Logika ta nie pasuje do realiów, w których koszt kształcenia dziecka nawet na tym samym poziomie edukacji nie jest jednakowy w całym kraju. W praktyce pozostaje bowiem uzależniony od szeregu czynników, co odzwierciedla nieustannie modyfikowany system wag wykorzystywanych do naliczania subwencji oświatowej. Zmieniony od 2000 roku system naliczania subwencji, który częściowo opiera się na liczbie uczniów (tzw. przeliczeniowa liczba uczniów), stanowił rozwiązanie kompromisowe między zwolennikami i przeciwnikami bonów oświatowych (Levitas i Herczyński 2012b, s. 29).

W latach 90. XX wieku subwencja była naliczana przez kuratoria oświaty i, ogólnie rzecz ujmując, bazowała na rachunkach historycznych (wydatkach za poprzednie lata). Przyjęty sposób naliczania był dość mechaniczny i w konsekwencji nie satysfakcjonował samorządów. W efekcie ostateczna wartość subwencji była przedmiotem negocjacji gmin i rządu. Negocjacyjny, a więc ruchomy i słabo dookreślony sposób szacowania subwencji, stosowany zwłaszcza w początkowym

okresie po przejęciu zadań oświatowych przez samorządy, w pewnym sensie był atrakcyjny. Z jednej strony służył jako zachęta dla pozostałych samorządów do szybszego przejmowania szkół – co nie było tak oczywiste, jak początkowo myślano – a z drugiej właśnie fakt niezadowolenia gmin z przedstawionych im kalkulacji kuratorium oświaty powodował, że ich władze dochodziły swoich roszczeń na najwyższym szczeblu decyzyjnym (Levitas i Herczyński 2012a, s. 69–70; Galiński 2016, s. 714).

Istotne zmiany w naliczaniu subwencji wprowadzono pod koniec 1995 roku wraz z ustaleniem algorytmu stanowiącego podstawę naliczania subwencji oraz przyjęciem zasady, że łączna wartość części oświatowej subwencji nie mogła być niższa niż 6,6% dochodów budżetu państwa (Galiński 2016, s. 714). Kolejną istotną zmianę w zakresie subwencji oświatowej wprowadzono w 2000 roku. Do tego czasu kluczowe znaczenie dla ich wysokości miały takie czynniki jak wynagrodzenia nauczycieli, liczba uczniów oraz dotychczasowe koszty utrzymania szkół. Po 2000 roku wysokość subwencji w większym stopniu została uzależniona od liczby uczniów oraz ich szczególnych potrzeb, zwłaszcza chodziło tu o uczniów z różnego typu niepełnosprawnościami i dysfunkcjami (Levitas i Herczyński 2012a, s. 70–88; Jeżowski 2012, s. 337). Od 2004 roku kwota subwencji oświatowej była ustalana corocznie na podstawie ustawy budżetowej[70]. W efekcie wprowadzanych zmian, w Polsce wypracowano model finansowania oświaty, którego elementem (głównym) jest część oświatowa subwencji ogólnej wyliczana w sposób globalny dla wszystkich jednostek samorządowych z uwzględnieniem zasady – przyjętej w ustawie budżetowej – wskazującej, że kwota ta nie może być niższa niż przyjęta kwota bazowa w danym roku. Kwotę tę koryguje się o wydatki wynikające ze zmiany zakresu zadań oświatowych. Po odliczeniu rezerwy wynoszącej 0,4% części oświatowej subwencji ogólnej środki dzielone są na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego z uwzględnieniem wielu zmiennych dotyczących typu szkół, specyfiki jednostek terytorialnych, kadry i poziomu jej awansu zawodowego, czyli tzw. wag. Do kluczowych zmian wprowadzonych od 2004 roku należały: uniezależnienie kwoty subwencji od planowanych dochodów budżetu państwa oraz wprowadzenie ograniczeń zapobiegających zmniejszaniu się kwoty subwencji w stosunku do roku poprzedniego, zmniejszenie rezerwy budżetowej, która od 2013 roku wynosiła 0,4%[71], wyeliminowanie wag uwzględniających dowóz uczniów do szkół oraz prowadzenie oddziałów przedszkolnych, a także wprowadzenie do systemu naliczania subwencji stopni awansu nauczycieli (Maj-Waśniowska 2017, s. 149–151).

---

[70] Ustawa z dnia 13 listopada 2013 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

[71] Ustawa z dnia 2 marca 2012 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2012, poz. 354.

Istotną kategorią przy obliczaniu wysokości części oświatowej subwencji jest tzw. przeliczeniowa liczba uczniów, a więc wartość wynikająca ze stosowania określonych wag i wskaźników dla danej grupy uczniów, typów szkół i ich rodzajów oraz wskaźnika korygującego, który uwzględnia stopnie awansu nauczycieli. Następnie przeliczeniowa liczba uczniów jest przemnażana przez finansowy standard A (corocznie określany w rozporządzeniu), będący z kolei wynikiem podziału ogólnej kwoty subwencji oświatowej – pomniejszonej o wartość rezerwy stanowiącej 0,4% ogółu części oświatowej subwencji – przez ogólną przeliczeniową liczbę uczniów[72]. Przykładowo na rok 2018 przewidziano, że wartość standardu A wyniesie około 5436 zł[73]. Dodatkowo na łączną kwotę subwencji składają się kwota uzupełniająca oraz kwota na realizację zadań pozaszkolnych. Środki pochodzące z subwencji są przekazywane samorządom w miesięcznych ratach.

Wielkość części oświatowej jest naliczana co roku zgodnie z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu ministra właściwego ds. oświaty i wychowania. Corocznie przyjmowane rozporządzenie pozwala uwzględniać nowe zadania w zakresie oświaty i adekwatnie do ich skali obliczać wielkość transferowanych środków. Przykładowo rozporządzenie na rok 2018 uwzględnia zmiany w zakresie tych wprowadzanych na mocy ustawy Prawo oświatowe oraz wzrostu wynagrodzeń nauczycieli planowanych od 1 kwietnia 2018 roku, zasad urlopów dla poratowania zdrowia nauczycieli oraz dodatków socjalnych dla nauczycieli, a także zmiany w strukturze awansów zawodowych nauczycieli zatrudnianych w szkołach i placówkach oraz nauczycieli sześciolatków i dzieci starszych uczęszczających do placówek wychowania przedszkolnego, których organem prowadzącym są jednostki samorządu terytorialnego[74].

Rozporządzenie z 2017 roku wprowadziło także nowe wagi naliczania części oświatowej subwencji[75]. Wśród nowych wag dla samorządów gmin istotna jest ta

---

[72] Uzasadnienie do projektu rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2018. Projekt z dnia 9 listopada 2017 roku, Warszawa, https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//501/12304953/12469916/12469917/dokument316006.doc [dostęp: 16.03.2018].

[73] Wartość ta została ustalona na podstawie danych statystycznych o liczbie uczniów i wychowanków oraz rodzaju i liczbie etatów nauczycieli. W związku z tym wartość standardu A może ulec zmianie w sytuacji, gdy dokonane zostaną korekty w danych statystycznych w systemie informacji oświatowej. Zob. Uzasadnienie do projektu rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu…

[74] Tamże.

[75] Rozporządzenie przewiduje w 2018 roku 42 wagi w zakresie obliczania bazowej liczby uczniów w roku szkolnym w odniesieniu do zadań szkolnych oraz 11 wag w zakresie obliczania liczby dzieci lub wychowanków upoważnionych w roku bazowym do korzystania z zajęć pozaszkolnych. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2018, Dz.U. 2017, poz. 2395.

dotycząca nauczania indywidualnego uczniów bez orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego. Poza tym dla finansów samorządowych istotny jest fakt, że wprowadzono nową definicję „małej szkoły" (uwzględnienie klas VII i VIII) oraz podwyższono wagę dla małych szkół[76].

Stosowany od lat sposób naliczania części oświatowej subwencji nie jest idealny. I trudno oczekiwać, że takie rozwiązanie kiedykolwiek zostanie wypracowane. Niejednokrotnie wyliczenie subwencji nastręcza trudności. Pojawiają się też wątpliwości co do rzetelności danych przedkładanych przez samorządy. Duże potrzeby finansowe związane z realizacją zadań oświatowych były przyczyną manipulowania informacjami niezbędnymi do wyliczenia subwencji. Niejednokrotnie błędy wynikały z nieprecyzyjnych przepisów dotyczących właściwego zakwalifikowania uczniów z niepełnosprawnościami. Błędy w naliczaniu subwencji mogły wynikać także z chęci otrzymania wyższej kwoty subwencji przez samorządy (Kontrole subwencji…; Galiński 2016, s. 715). Takie działania skutkowały koniecznością zwrotu niesłusznie przyznanej subwencji. W zasadzie tylko takie okoliczności wiążą się ze zwrotem nienależnie pobranej subwencji, gdyż co do zasady jest ona źródłem bezzwrotnym, a o jej faktycznym przeznaczeniu decydują władze jednostki samorządu terytorialnego.

Od czasu przejęcia szkół podstawowych przez samorządy gmin można obserwować systematyczny wzrost nakładów z budżetów państwa na ten cel. Należy wskazać, że część oświatowa stanowiła największą część subwencji ogólnej (tab. 1).

Tabela 1. Struktura subwencji ogólnej przekazywanej samorządom gmin (bez miast na prawach powiatu) w latach 2006–2015

Subwencja [mld PLN]	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ogólna	16, 9	17,9	19,9	22,0	22,7	23,3	24,6	24,8	24,6	25,4	26,4
Część oświatowa	12,5	13,2	14,5	15,5	16,2	17,0	18,1	18,1	18,3	19,0	19,6
Udział części oświatowej w subwencji ogólnej [%]	74,2	73,8	72,7	70,5	71,6	72,9	73,4	73,1	74,3	74,7	74,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W ciągu dekady subwencja ogólna przekazywana z budżetu państwa do samorządów zwiększyła się o ponad 56%. O taki odsetek wzrosły też środki na jej część oświatową, która w dalszym ciągu stanowiła ponad 74% subwencji ogólnej. Część oświatowa subwencji dominuje w budżetach gmin, przy czym jej znaczenie jest

[76] Tamże.

większe w odniesieniu do gmin wiejskich (Sekuła 2008, s. 403–404). W przypadku większości gmin subwencja ogólna jest wyraźnie dominującym źródłem dochodu, znacznie przewyższającym dochody własne. Wątpliwości może budzić zatem jej teoretycznie uzupełniający charakter, jak również faktyczne przeznaczenie części oświatowej (Wesołowski i Kobiałka 2014, s. 512).

1.3.2. Dotacje celowe w systemie finansowania oświaty

Dotacje celowe są kolejną formą finansowania zadań oświatowych, choć o zupełnie innym charakterze w porównaniu z częścią oświatową subwencji ogólnej. Dotacje mają charakter celowy i są przeznaczane na konkretne działania. Ich otrzymanie nie jest uzależnione od potencjału finansowego jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast niewywiązanie się jednostki samorządu z zadań, na które przeznaczone zostały środki, oznacza konieczność ich zwrotu. Nie jest też możliwe dokonywanie przesunięć zaoszczędzonych środków na inne cele. Jak jednak wskazuje A. Kaczyńska (2017, s. 59), dotacjom można częściowo przypisać te same cechy, które są charakterystyczne dla subwencji ogólnej, czyli nieodpłatność, publiczny cel wydatkowania oraz bezzwrotność, przy czym oznacza to wydatkowanie jedynie zgodnie z przeznaczeniem (zob. też Grześkiewicz 2014, s. 314). Dotacja z perspektywy budżetu państwa może być definiowana jako szczególny rodzaj wydatku, który ma uzupełniać brakujące środki na realizację zadań istotnych z punktu widzenia interesu publicznego. Jak wskazuje E. Duch-Chojna (2010, s. 169), jest to wydatek określony, bezzwrotny, nieodpłatny i w ściśle ustalonej wysokości. Dotacja ma charakter regulacyjny i korekcyjny i nie powinna być utożsamiana z dopłatą lub refundacją. W przypadku dotacji istotny jest również wymiar czasowy jej wydatkowania. Środki przekazane z budżetu centralnego w tej formie powinny zostać wydane do końca roku budżetowego, w którym je przyznano (Zioło 2015, s. 7, 9).

Ogólne zasady przekazywania dotacji celowych jednostkom samorządu terytorialnego i ich wydatkowania reguluje ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (art. 8 ust. 1). Zgodnie z przepisami wskazanego artykułu mogą być one przeznaczane na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone, zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie porozumień zawartych z organami administracji rządowej, działania zmierzające do eliminowania zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zapobiegania katastrofom, finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych, a także realizację zadań wynikających z ustaleń obowiązujących umów.

Zasady udzielania dotacji zostały doprecyzowane w ustawie o finansach publicznych uchwalonej w 2009 roku. W art. 126 ustawodawca wskazał, że do ich przekazania niezbędne są: podstawa prawna (ustawa lub umowa międzynarodowa), konieczność realizacji zadania publicznego, które wymaga finansowania

lub współfinansowania, a rozliczenie następuje na podstawie ustalonych warunków (szerzej zob. Zioło 2015, s. 7). Artykuł 127 wspomnianej ustawy określa ogólnie zakres zadań, które mogą być finansowane z dotacji celowych, art. 128 zaś odsyła w przypadku dotacji celowych udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego do właściwych przepisów, a więc do wspomnianego już art. 8 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Jak wskazuje E. Zioło (tamże s. 10), dotacja jest kategorią złożoną i niejednorodną i dlatego można wyodrębnić różne jej typy. Kluczowego znaczenia jednak nabierają w ostatnich latach dotacje celowe. Ponadto można wyróżnić dotacje ogólne, przedmiotowe i podmiotowe.

W praktyce dotacje celowe na realizację zadań oświatowych można przeznaczać na zadania bieżące i inwestycyjne: budowę i przebudowę obiektów szkolnych, remonty i inne inwestycje realizowane w budynkach szkolnych oraz na terenie przyszkolnym, wyrównywanie szans edukacyjnych, w tym na obszarach wiejskich, poprzez wsparcie o charakterze socjalnym (stypendia). Dotacja z budżetu centralnego na realizację zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych nie może przekroczyć 50% planowanych przez gminę wydatków na wskazany cel w danym roku (Ryl 2012).

Wraz z reformą systemu oświaty zmodyfikowane zostały zasady przyznawania dotacji, a także wprowadzone nowe formy wspierania samorządów w zakresie realizacji zadań oświatowych. Obecnie kwestie udzielania dotacji na działania w sferze oświaty regulują znowelizowana ustawa o systemie oświaty oraz ustawa o finansowaniu zadań oświatowych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami samorządy otrzymują z budżetu centralnego tzw. dotacje oświatowe, na które składają się dotacje różnego typu. Zaliczyć do nich można zarówno dotacje podmiotowe, jak i celowe oraz inwestycyjne. Dotacje podmiotowe przekazywane samorządom gmin – za pośrednictwem wojewodów – przeznaczone są na wsparcie funkcjonowania szkół oraz placówek oświatowych i wychowawczych, na działalność przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego, a także szkół i placówek (różnego typu, w tym specjalnych) prowadzonych przez inne osoby prawne i fizyczne[77]. Dotacje otrzymują zarówno placówki mające status publiczny, jak i niepubliczne. Zasady i tryb udzielania dotacji wskazanym podmiotom reguluje art. 33 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Dotacje podmiotowe dla wymienionych szkół i placówek są przekazywane w ratach na ich rachunki bankowe. Ze środków tych możliwe jest pokrycie wydatków bieżących placówki wychowania przedszkolnego, szkoły i placówki[78], a więc wszelkich kosztów ponoszonych na ich działalność, w tym na wynagrodzenia oraz inne zadania organu prowadzącego, a także za-

[77] Art. 15–21, 26, 28–30, 32 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

[78] Pod pojęciem „placówki" należy rozumieć jednostki organizacyjne wskazane w art. 2 pkt. 3–8, 10 ustawy Prawo oświatowe.

kup środków trwałych niezbędnych do realizacji procesu dydaktycznego (książki, materiały, meble, sprzęt). Dotacja musi zostać wydana w ciągu danego roku budżetowego (art. 35). Ustawa o finansowaniu zadań oświatowych precyzuje formy kontroli wydatkowania dotacji oraz zasady ich rozliczania, jak również szczególne zasady naliczania dotacji w przypadku szkół niepublicznych oraz udzielanych z uwagi na kształcenie uczniów z orzeczeniami o szczególnych potrzebach edukacyjnych. Należy podkreślić, że wśród dotacji podmiotowych wyjątkowe znaczenie mają te udzielane w związku z prowadzeniem przedszkoli. Ten typ dotacji funkcjonuje od 2013 roku[79]. Była ona obliczana na podstawie rocznej kwoty przyjętej w art. 14d ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty[80]. Zgodnie z przyjętymi szacunkami, do 2022 roku miała ulegać zwiększeniu. W skali kraju dotacja przedszkolna w pierwszym roku jej wypłacania wyniosła 504 mln zł, a do szacunków przyjęto liczbę ponad 1,22 mln dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym. Do 2022 roku wartość dotacji miała wzrosnąć do 1 879 mln zł (Interpelacja 17808). W związku z reformą systemu oświaty, od 1 stycznia 2018 roku wprowadzono zmiany w systemie naliczania dotacji przedszkolnej, która będzie naliczana według organu prowadzącego i rejestrującego (w przypadku placówek niepublicznych), a nie lokalizacji placówki przedszkolnej[81].

Drugim typem dotacji oświatowych są dotacje celowe. W praktyce są one dotacjami podmiotowo-celowymi. Kluczowe znaczenie ma w przypadku samorządów gminnych i prowadzonych przez nie szkół i placówek tzw. dotacja podręcznikowa. W art. 22ae ustawy o systemie oświaty ustawodawca określił cele, na które władze jednostki samorządowej (gminy) mogą otrzymywać dotacje celowe przekazywane za pośrednictwem wojewody. Dotacja może być mianowicie przyznawana na wyposażenie szkół w podręczniki, materiały edukacyjne oraz materiały do ćwiczeń szkołom i placówkom realizującym kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej (w tym szkołom artystycznym). Analogicznie wsparcie uzyskują szkoły prowadzone przez inne osoby prawne niż jednostki samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne. Ustawodawca określił też wysokość przyznanego wsparcia w formie dotacji celowej (podręcznikowej). Transfer środków jest realizowany przez samorząd gminy jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. W ustawie określono też warunki korzystania z podręczników (art. 22aj–ak).

---

[79] Wprowadzono go nowelizacją ustawy o systemie oświaty. Ustawodawca zawarł w niej art. 14d, w którym wskazał, że na realizację zadań z zakresu wychowania przedszkolnego gmina otrzymuje dotację celową pochodzącą z budżetu państwa. Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2013, poz. 827.

[80] Tamże.

[81] Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie udzielania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego, Dz.U. 2017, poz. 2425.

Od 2018 roku wprowadzono zmiany w zakresie naliczania tzw. dotacji podręcznikowej. Nowe zasady stanowią odpowiedź na wnioski dyrektorów szkół oraz władz samorządowych. Dotacja ma być naliczana do maksymalnej kwoty na ucznia danej klasy, przy czym uwzględnia się poziom kształcenia. W praktyce oznacza to większą samodzielność szkół w zakresie dysponowania dotacją, gdyż całą pulą środków będzie dysponował dyrektor, dokonując stosownych ich przesunięć w razie potrzeby. Zwiększeniu ulegną także środki przeznaczane na obsługę tego zadania, gdyż stanowić będą 1% przydzielonej dotacji, a nie – jak dotychczas – wydatkowanych środków (Zmiany w finansowaniu…).

Gminy otrzymują dotację celową z budżetu centralnego na dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej przeznaczonych dla uczniów[82]. Zadanie to jest zadaniem własnym gminy. Pomoc materialna może być realizowana w formie świadczeń socjalnych lub motywacyjnych. Świadczeniem socjalnym są stypendium szkolne oraz zasiłek szkolny[83], a motywacyjnym: stypendium za wyniki w nauce lub osiągnięcia sportowe, stypendium Prezesa Rady Ministrów, stypendium ministra właściwego ds. oświaty i wychowania, a także stypendium ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego[84]. Pomoc materialna zgodnie z przepisami ustawy o systemie oświaty ma redukować różnice w dostępie do edukacji, umożliwić ograniczenie barier wynikających z trudnej sytuacji materialnej ucznia, jak również wspierać i motywować uczniów zdolnych i wyróżniających się w szczególny sposób. Ustawodawca upoważnił do otrzymywania wsparcia materialnego uczniów wszystkich typów szkół, zarówno publicznych, jak i niepublicznych oraz wychowanków placówek do czasu ukończenia nauki[85].

W ustawie o systemie oświaty ustawodawca przedstawił warunki udzielania wsparcia materialnego zarówno w formie stypendium, jak i zasiłku. Do otrzymywania stypendium szkolnego uprawnieni są uczniowie, którzy spełniają dwie przesłanki; są to: niski poziom dochodu w gospodarstwie domowym oraz trudna sytuacja rodzinna, spowodowana m.in. bezrobociem, niepełnosprawnością (ucznia lub członka jego rodziny), wielodzietnością, nieporadnością życiową rodziców, alkoholizmem lub narkomanią w rodzinie, rozbiciem rodziny bądź wystąpieniem zdarzenia losowego (art. 90d). Stypendium jest udzielane przede wszystkim w formie materialno-rzeczowej. W uzasadnionych przypadkach może mieć formę pieniężną. W ustawie uregulowano warunki korzystania ze stypendium socjalnego oraz jego wysokość.

Z kolei zasiłek szkolny może być przyznany uczniowi, który znalazł się w trudnej sytuacji materialnej z powodu zdarzenia losowego. Wsparcie może mieć formę

---

[82] Art. 90r ust. 1 ustawy o systemie oświaty.
[83] Tamże, art. 90c ust. 2.
[84] Tamże, art. 90c ust. 3.
[85] Tamże, art. 90b ust. 3.

pieniężną lub rzeczowo-materialną. Może być przyznawane niezależnie od otrzymywania przez ucznia stypendium socjalnego. Zasady udzielania stypendium oraz zasiłku szkolnego ustala rada gminy[86].

Wsparcie uczniów może mieć również charakter motywacyjny, w postaci stypendiów za wyniki w nauce lub osiągnięcia sportowe. W ustawie określone zostały warunki otrzymywania wskazanych stypendiów oraz etap nauczania, na jakim uczeń może się o nie ubiegać[87]. Ustawodawca w kolejnych artykułach ustawy o systemie oświaty określił warunki otrzymywania stypendiów Prezesa Rady Ministrów (art. 90h), ministra właściwego ds. oświaty i wychowania (art. 90i), ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 90j). Środki na tego rodzaju stypendia również są zabezpieczane w budżecie centralnym.

Ponadto jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymać dotacje z budżetu państwa na realizowane programy rządowe, których celem jest wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży, jak również na wsparcie regionalnych i lokalnych programów – określonych w art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty – wyrównywania szans edukacyjnych oraz wspierania edukacji szczególnie uzdolnionych dzieci i młodzieży. Dotacje mogą być przekazywane także na realizację rządowych programów związanych z profilaktyczną opieką zdrowotną nad uczniami, rozwijaniem kompetencji oraz umiejętności uczniów oraz wspomagania działań organów prowadzących szkoły lub placówki w tym zakresie, a także programów zorientowanych na edukację patriotyczną i obywatelską (art. 90u).

Szczególną formą wsparcia działań samorządów w zakresie oświaty są dotacje na realizację zadań w ramach rządowego programu dożywiania realizowanego w szkołach. Dotacje przekazywane na ten cel mają charakter wsparcia socjalnego. W realizacji tego zadania uczestniczą ośrodki pomocy społecznej. Obecnie wdrażany jest program rządowy pod nazwą „Pomoc państwa w zakresie dożywiania na lata 2014–2020"[88], który stanowi kontynuację programu na lata 2006–2013[89]. Program jest finansowany częściowo z budżetu centralnego, a częściowo przez

---

[86] Tamże, art. 90e.

[87] Tamże, art. 90g.

[88] Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania" na lata 2014–2020, M.P. 2015, poz. 821.

[89] Rządowy program został przyjęty na mocy ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania" (Dz.U. 2005, nr 267, poz. 2259, z późn. zm.), która weszła w życie 1 stycznia 2006 roku. W 2009 roku na mocy art. 17 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (Dz.U. 2009, nr 219, poz. 1706) realizacja programu rządowego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania" została przedłużona do dnia 31 grudnia 2013 roku. Szerzej zob. Sprawozdanie z realizacji programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania" za okres styczeń 2010–grudzień 2013 r., Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2014.

samorządy. W latach 2014–2020 na dożywianie uczniów z budżetu centralnego wydanych zostanie 3,85 mld zł, zaś samorządy łącznie wydadzą na ten cel 1,58 mld zł. Wsparcie w ramach programu jest udzielane gminom na podstawie art. 115 ustawy o pomocy społecznej[90]. Gminy otrzymują dotację pod warunkiem, że ich wkład własny wynosi nie mniej niż 20% szacowanych kosztów zadania. W uzasadnionych przypadkach wojewoda może wyrazić zgodę na podwyższenie kwoty dotacji maksymalnie do 80% wartości planowanych działań (art. 115). Wartość dotacji ustalana jest między wojewodą a organem wykonawczym gminy, przy uwzględnieniu liczby dzieci objętych wsparciem oraz sytuacji jednostki samorządowej[91].

Szczególną formą dotacji oświatowych są dotacje inwestycyjne. Zgodnie z przepisami ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (art. 42 ust. 2 pkt 2) jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych, które wiążą się z inwestycjami w szkołach i placówkach oświatowych. Jednakże, jak już wspomniano, ten rodzaj dotacji może być udzielany samorządom maksymalnie do wysokości 50% planowanych wydatków jednostki samorządu terytorialnego na realizację danego zadania, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej (art. 42 ust. 3). Dotacja na inwestycje w oświacie miała szczególne znaczenie dla samorządów gmin w związku z wdrażaną od 2017 roku reformą i koniecznością dostosowania szkół do nowego systemu szkolnictwa. Problemem było dostosowanie budynków szkolnych do potrzeb nowych, ośmioklasowych szkół podstawowych oraz zagospodarowanie budynków po szkołach gimnazjalnych, tam gdzie funkcjonowały one jako szkoły samodzielne. Na ten cel w 2017 roku w budżecie państwa przewidziano dodatkowe środki, o które mogły się ubiegać samorządy gmin. Środki były dostępne w ramach rezerwy celowej na dotację związaną z dofinansowaniem kosztów budowy oraz rezerwy ogólnej (Interpelacja 11432).

---

[90] Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1769, z późn. zm.

[91] Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2015 r.… Załącznik: Wieloletni program wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania" na lata 2014–2020, Warszawa 2013, s. 9–10.

Rozdział II

Polityka oświatowa jako lokalna polityka publiczna

2.1. Polityka publiczna – definiowanie i modele analizy

Istnieje wiele definicji i teoretycznych ujęć polityki publicznej (zob. Szarfenberg 2016). Szereg definicji przytaczają m.in. R. Chrabąszcz i M. Zawicki (2013). Jedną z bardziej popularnych jest definicja B.G. Petersa, według którego polityka publiczna to działania (lub ich brak), które wpływają na życie obywateli. Dotyczy tego, jak, dlaczego i z jakim skutkiem rządy realizują swoje programy. Podejście Petersa jest szczególnie przydatne do analizy polityki publicznej, gdyż wyróżnił on jej trzy poziomy, co pozwala skoncentrować badania na istotnych kwestiach: 1) wyborach programowych, dokonywanych przez władze publiczne w celu wpłynięcia na życie obywateli; 2) realizacji programów publicznych przez aparat administracyjny i jego otoczenie; 3) rezultatach działań publicznych i ich wpływie na życie obywateli (za: tamże, s. 17–18). Podobną, ale nieco bardziej rozbudowaną formułę przyjął J. Hausner (2007, s. 54), który stwierdził, że analiza określonej polityki publicznej wymaga uwzględnienia następujących komponentów: 1) układu instytucjonalnego; 2) rozwiązań i narzędzi; 3) szczegółowych planów wykonawczych; 4) kadr; 5) mechanizmów komunikacji społecznej; 6) monitorowania i oceniania.

Zakres odpowiedzialności i interwencji współczesnych państw jest tak szeroki, że sformułowanie uniwersalnej polityki publicznej jest niemożliwe. W praktyce mamy do czynienia z wieloma politykami publicznymi (zwanymi również szczegółowymi, sektorowymi). Co więcej, wyznaczenie linii demarkacyjnych między poszczególnymi politykami jest niejednokrotnie trudne. Wynika to ze złożoności procesów zachodzących we współczesnym świecie oraz mnogości wzajemnych powiązań i oddziaływań, niejednokrotnie niezamierzonych i nieprzewidzianych czy wręcz nieprzewidywalnych. Nie uniemożliwia to jednak określania poszczególnych polityk publicznych (np. polityki gospodarczej, ochrony zdrowia, przestrzennej, transportowej, ochrony środowiska itp.) (Kotarba 2015, s. 188).

Złożoność polityk publicznych i wzajemne powiązania oraz oddziaływania między nimi komplikują również ich analizę. Chociaż przyjęcie określonej definicji pozwala zwrócić uwagę na istotne aspekty realizacji polityki publicznej, a tym

samym ukierunkować badanie i analizę, to jednak precyzyjne ustalenie czynników i okoliczności, które ją determinują, jest trudne, gdyż niełatwo – o ile w ogóle jest to możliwe – wypreparować spośród licznych okoliczności i działań te, które w jakiś sposób jeszcze na nią oddziałują. Sprawę dodatkowo komplikują kontrowersje związane z podejściami teoretyczno-metodologicznymi stosowanymi w analizie polityk publicznych. Ewaluowały one od klasycznego podejścia racjonalistycznego – „polityka publiczna sprowadzona jest do zmatematyzowanego aktu wyboru jednego ze sposobów zmiany treści prawa lub szerzej instytucji" (Szarfenberg 2013, s. 20), do podejścia interpretatywnego, w ramach którego w latach 90. XX wieku powstał nowy nurt, zwany przełomem argumentacyjnym: „wiedza powinna stać się produktem interakcji – a nawet konfliktu – między konkurencyjnymi interpretacjami problemu publicznego" (Zybała 2013a, s. 51). W perspektywie interpretatywnej polityka publiczna to przede wszystkim powiązane ze sobą przekonania i działania pozostające bez przerwy w procesie tworzenia i zmiany. Podlegają one różnym interpretacjom aktorów, którzy działają i spierają się na danym polu tematycznym. „Analiza polityki publicznej w tym kontekście to przede wszystkim analiza narracji, dyskursu, argumentacji" (Szarfenberg 2016, s. 64). Naukowa akceptowalność wniosków zależy nie tylko od zebranych danych empirycznych, lecz także od ich interpretacji w odpowiednim kontekście społecznym i sytuacyjnym (zob. Fischer 2007, s. 231).

Uwzględnienie tych wymogów jest szczególnie ważne w przypadku analizy lokalnej polityki publicznej, ponieważ między jednostkami samorządu terytorialnego występują znaczące różnice, dotyczące potencjału, lokalnej specyfiki problemów, priorytetów itp. Do analizy działań władz lokalnych często wykorzystuje się metodę porównawczą i wskaźniki obrazujące poniesione nakłady. Są to dane ilościowe i obiektywne. Trudno też odmówić poprawności metodologicznej stosowaniu metody porównawczej. Można jednak wyobrazić sobie sytuację dwóch gmin A i B, w których na przykład udział wydatków związanych z realizacją polityki oświatowej w wydatkach ogółem wynosi odpowiednio 25 i 50%. Czy to na pewno oznacza, że władze gminy A skąpią środków finansowych na oświatę i warunki realizacji zadań są niewłaściwe, natomiast władze gminy B zapewniają lepsze finasowanie, a co za tym idzie – również lepsze warunki funkcjonowania szkół? Bez odniesienia tego wskaźnika do sytuacji panującej w każdej z tych gmin niczego nie wyjaśniamy. Może się przecież okazać, że w gminie A jest bardzo mało dzieci w wieku szkolnym i funkcjonuje tylko jedna szkoła, a gmina osiąga bardzo wysokie dochody własne, co pozwala jej podejmować kosztowne przedsięwzięcia w innych dziedzinach. Wydatki na oświatę, mimo niskiego udziału w wydatkach ogółem, są jednak wystarczające i zapewniają właściwą realizację zadań. Natomiast w gminie B liczba uczniów jest większa, funkcjonuje kilka szkół, ich sieć jest ekonomicznie nieracjonalna, a dochody własne gminy z przyczyn obiektywnych są niskie. Władze gminy, mimo ograniczania wydatków w innych sferach, i tak nie zapewniają właściwego

finasowania wydatków oświatowych, chociaż ich udział w wydatkach ogółem jest wysoki. Uwzględnienie tych dodatkowych lokalnych okoliczności prowadzi do zupełnie innych wniosków, bo to w gminie A polityka oświatowa jest realizowana lepiej mimo niższego udziału ponoszonych kosztów w wydatkach ogółem.

Analiza lokalnej polityki publicznej na podstawie założeń Petersa wymaga najpierw głębszej charakterystyki elementów składowych każdego, z wyróżnionych przezeń trzech poziomów polityki publicznej. Dopiero na tym tle można dokonać oceny, czy realizacja zadań przez jednostki samorządu terytorialnego wypełnia kryteria lokalnej polityki publicznej.

Pierwszy poziom polityki publicznej – programowanie, to nic innego jak jej analiza i projektowanie. Rozpoczyna je identyfikacja problemu wymagającego rozwiązania. W procesie tym uczestniczą zarówno przedstawiciele władzy, jak i urzędnicy administracji oraz obywatele, według schematu: 1) obywatele artykułują oczekiwania i wskazują problemy do rozwiązania, które zaczynają funkcjonować w przestrzeni społecznej, dzięki czemu decydenci i opinia publiczna uzmysławiają sobie konieczność interwencji w danej sprawie lub ewentualne konsekwencje, jakie mogą się pojawić w przypadku zaniechania; 2) urzędnicy analizują zidentyfikowane problemy, definiują je oraz proponują możliwe sposoby rozwiązania problemu, uwzględniając rachunek kosztów i korzyści; 3) politycy podejmują, lub nie, decyzje dotyczące działań publicznych w danej sprawie (Mazur i Górniak 2014, s. 41). Tak realizowana polityka publiczna sprowadza się do procesu stanowienia prawa, przeważa w niej aspekt techniczny i profesjonalny, a obywatele stają się konsumentami usług publicznych (Hausner 2007, s. 55).

Z etapem programowania polityki publicznej wiąże się pojęcie agendy (Zybała 2012, s. 79). Jest to etap przesądzający, czy, jakie i w jakim zakresie działania zostaną podjęte. Jeżeli sposób realizacji polityki publicznej wykracza poza proces stanowienia prawa i „techniczne" wykonywanie założeń, to definiowanie celów i ich ewentualna korekta odbywają się w toku szerokiej debaty, a dla ich osiągnięcia przyjmuje się rozwiązania instytucjonalne. Taki sposób realizacji polityki publicznej jest charakterystyczny dla dojrzałych demokracji; w deliberację dotyczącą projektowania polityki angażowani są eksperci, środowiska akademickie, związki zawodowe oraz organizacje pracodawców (tamże, s. 101).

Programowanie polityki publicznej obejmuje nie tylko wypracowanie agendy działań, lecz także wybór optymalnego rozwiązania spośród różnych wariantów. Prawidłowy wybór powinien być dokonany na podstawie kryteriów, które zdaniem S. Mazura i J. Górniaka (2014, s. 44–45) muszą spełniać co najmniej warunek konceptualnej adekwatności (w jak najpełniejszym stopniu odzwierciedlać profil problemowy danej polityki publicznej), poprawności metodologicznej (wiążącej się ze standaryzacją ich opisu, precyzją prezentacji i jednoznacznością interpretacyjną) oraz decyzyjnej obligatoryjności (oznaczającej, że kryteria wyboru zostały zaaprobowane przez decydentów i interesariuszy polityki publicznej). Wskazane

jest również opieranie projektowania polityki publicznej na dowodach uzyskiwanych w toku procedur naukowych, które stają się argumentem w debacie publicznej i stanowią podstawę decyzji podejmowanych przez decydentów publicznych (Górniak i Mazur 2012, s. 219). Należy jednak pamiętać o przywołanym wcześniej zastrzeżeniu dotyczącym konieczności umieszczania tych dowodów w kontekście sytuacyjnym.

Drugi poziom polityki publicznej to implementacja. Następuje po zaprogramowaniu polityki publicznej i wyborze wariantu działania. Implementacja, czyli wdrażanie polityki publicznej, to wszystkie działania, które są podejmowane od momentu wyboru jej wariantu do osiągnięcia zamierzonych efektów (celów). Implementacja polityki publicznej wymaga dysponowania odpowiednimi środkami materialnymi i kadrowymi oraz stworzenia systemu wdrażania. Najczęściej wskazywane są trzy sposoby implementacji: odgórny, oddolny i hybrydowy. W modelu odgórnym najważniejszym narzędziem wdrażania polityki publicznej jest legislacja, leżąca w gestii najwyższych władz. Chociaż ten styl nie wyklucza innych form, takich jak edukacja, informacja, partnerstwo oraz sieciowanie współpracy, to jednak znajdują się one na drugim planie i mogą być najwyżej narzędziami wspomagającymi. W strategii oddolnej dostrzega się fakt, że dla powodzenia wdrożeń nie wystarczają tylko działania nakazowo-regulacyjne, charakterystyczne dla modelu odgórnego. Przyjmuje się, że konieczne jest zaangażowanie różnych podmiotów lokalnych, które mogą i chcą uczestniczyć w osiąganiu założonych celów polityki publicznej. Natomiast model hybrydowy (syntetyzujący) stanowi w pewnym sensie kompilację dwóch poprzednich, z szerszym dostrzeganiem złożoności procesów implementacyjnych. Wiele działań podejmowanych w związku z wdrażaniem polityk publicznych ulega zmianom w trakcie ich wykonywania – pojawiają się nowe okoliczności, a uczestniczący w implementacji uczą się i reagują na kolejne wyzwania. Istotny jest tu również element kontekstu sytuacyjnego, gdyż różne grupy docelowe mogą różnie reagować na stosowane bodźce. Urzędnicy niższych szczebli mogą te bodźce odpowiednio dostosowywać do konkretnych uwarunkowań (Zybała 2013a, s. 267–269).

Implementacja jest dokonywana przy użyciu różnych instrumentów. Ich katalog jest szeroki, chociaż nie wszystkie są wykorzystywane do wdrażania każdej polityki publicznej. Nie bez znaczenia jest również stosowany model implementacji. W stylu odgórnym, jak już wspomniano, preferowane są regulacje prawne, będące domeną państwa. Mogą być skutecznym narzędziem (chociaż zwykle niewystarczającym), pod warunkiem że prawo jest przestrzegane, a dodatkowo państwo dysponuje efektywnymi mechanizmami jego kontroli i egzekwowania. Trudno nie doceniać wagi instrumentów ekonomicznych, w każdej sytuacji bowiem pozostają one czynnikiem, który może pomóc bądź przeszkodzić, a nawet uniemożliwić wdrożenie polityki publicznej. W modelach hybrydowym i oddolnym instrumenty finansowe w „czystej postaci" mogą być wspomożone przez poniesienie części kosztów przez

podmioty spoza sektora publicznego, również w formie niepieniężnej. Do instrumentów wdrożeniowych zaliczane jest też zlecanie niektórych usług społecznych podmiotom prywatnym. Rozwiązania tego typu były/są preferowane przez *new public management*, chociaż coraz częściej pojawia się krytyka tego podejścia, a nawet przykłady spektakularnych niepowodzeń (Kublik 2018). Wskazane instrumenty oddziaływania bezpośredniego uzupełniają rozwiązania o charakterze „miękkim", których zadaniem jest zachęcenie wykonawców i adresatów działań do określonych, pożądanych zachowań. Wśród nich można wyróżnić edukację, informację, doradztwo, perswazję i inne, na przykład promocję określonych zachowań, stylu życia itp. Instrumenty te są przydatne zwłaszcza, jak już wspomniano, w oddolnym wdrażaniu polityk publicznych (Kotarba 2016a, s. 22–23).

Trzeci poziom polityk publicznych w ujęciu Petersa – rezultaty wdrażania i ich wpływ na życie społeczeństwa – możliwy jest do stwierdzenia w drodze ewaluacji. W rzeczywistości odzwierciedla skuteczność dwóch poprzednich poziomów. Podmioty programujące i wdrażające określoną politykę publiczną na tym poziomie nie mają już wpływu na osiągnięte efekty. Mogą jedynie systematycznie badać różnymi metodami proces programowania i implementacji polityki publicznej. Służą temu zbieranie danych, poddawanie ich analizie, ocenianie i informowanie o wynikach. Celem tych działań jest oszacowanie jakości i wartości procesu wdrażania polityk publicznych przez pryzmat osiągniętych efektów (Olejniczak 2008, s. 22). Do ewaluacji każdej polityki publicznej powinien być dobrany zestaw odpowiednich kryteriów, odnoszących się do zasobów, produktów, rezultatów i oddziaływania, wśród których B. Turowski (2013, s. 92–94) wylicza: adekwatność, efektywność, skuteczność, użyteczność, trwałość i oddziaływanie.

Chociaż trzeci poziom polityki publicznej nie ma bezpośredniego „charakteru sprawczego", to jego rola jest ważna. Wynika to z faktu, że każda polityka publiczna jest procesem ciągłym. Ewaluacja może (powinna) służyć korygowaniu polityk, tak aby zakładane cele były coraz ambitniejsze, a ich osiąganie przebiegało jak najbardziej efektywnie. Nawet jeżeli w jakimś czasie następuje zakończenie realizacji niektórych polityk publicznych, to dzieje się to raczej rzadko, gdyż wiązałoby się z rezygnacją szeroko rozumianego państwa z wykonywania jakichś zadań publicznych. Częściej mamy do czynienia z ewentualnym wycofaniem się administracji publicznej z bezpośredniej realizacji określonych zadań, ale nawet wtedy państwo nadal w jakimś zakresie ustala przynajmniej reguły i stoi na straży ich respektowania. Odrębnym problemem jest sama jakość ewaluacji, która wymaga nie tylko profesjonalizmu, lecz także politycznej odwagi, gdyż efektywnie prowadzona często wskazuje błędy, niedociągnięcia, nieskuteczność, co może się przyczynić do obniżenia poparcia społecznego dla rządzących. Zarazem jednak, mimo „stwarzania problemów", daje szansę poprawienia błędnych lub niewłaściwie realizowanych polityk publicznych i może uchronić przed utratą władzy.

Sposób definiowania polityki publicznej, z jej trzema poziomami, oraz style implementacji wraz ze stosowanymi instrumentami i narzędziami mogą być wykorzystane jako model analizy polityki publicznej. Należy jednak zwrócić uwagę, że tak jak w każdym innym przypadku model jest uproszczonym teoretycznym odwzorowaniem fragmentu rzeczywistości, w tym przypadku głównie społeczno-politycznej. Badanie rzeczywistych polityk publicznych nie może się sprowadzać do analizy jasno wyodrębnionych elementów rozpatrywanych w oderwaniu od innych, gdyż nakładają się one na siebie, często „dzieją się" w tym samym czasie, a niejednokrotnie wypełniają funkcje, które można przypisać dwóm czy nawet trzem poziomom polityki publicznej. Dlatego analiza, opierająca się na przyjętych założeniach teoretycznych, musi mieć holistyczny i „elastyczny" charakter, tak by możliwe było uchwycenie i uwzględnienie jak największej liczby istotnych dla realizacji polityki publicznej okoliczności wraz z ich wielostronnym oddziaływaniem i znaczeniem.

2.2. Lokalna polityka publiczna

Większość polityk publicznych ma również wymiar lokalny, przy czym za każdym razem należy rozstrzygnąć, jak jest on rozumiany. Jeżeli decydujące rozstrzygnięcia, zarówno w zakresie programowania, implementacji, jak i ewaluacji polityki publicznej prowadzonej na poziomie niższym niż krajowy zależą od centralnych organów państwa, to nadal mamy do czynienia z krajową polityką publiczną. Sam fakt „lokalizacji" podejmowanych działań nie jest wystarczającym warunkiem traktowania danej polityki publicznej jako lokalnej. Tym bardziej, że każda polityka publiczna państwa *de facto* realizowana jest w jakiejś jednostce podziału terytorialnego kraju: regionie/województwie, powiecie, gminie. Warunkiem uznania danej polityki publicznej za lokalną[92] jest dysponowanie odpowiednim zakresem samodzielności przez realizujący ją lokalny podmiot. W zależności od rodzaju polityki publicznej ocena ta może być bardziej lub mniej skomplikowana, przy czym należy pogodzić się z faktem, że w każdym przypadku obarczona będzie pewnym subiektywizmem. Niemniej wydaje się, że za każdym razem możliwe jest wskazanie czynników, które pozwalają uznać politykę publiczną, w konkretnym kontekście sytuacyjnym, za lokalną bądź centralną (państwową).

---

[92] Pojęcie to autorzy rozumieją szeroko. Lokalna polityka publiczna odnosi się do części terytorium państwa/kraju. Nie wydaje się konieczne rozróżnianie poziomów pośrednich między ściśle rozumianym poziomem lokalnym, który uosabiają przede wszystkim gminy, w mniejszym zaś stopniu powiaty, a na przykład poziomem regionalnym czy subregionalnym. Dookreślenia te są oczywiście ważne, ale w przypadku analiz dotyczących tych właśnie poziomów. Dla ogólnych rozważań wystarczające wydaje się posługiwanie pojęciem „lokalna polityka publiczna". Dopiero ograniczając analizę do konkretnego poziomu, należy stosować precyzyjne rozróżnienia.

W związku z powszechną tendencją do decentralizacji władzy państwowej, podmiotami, które we współczesnych państwach demokratycznych angażowane są w realizację szeregu zadań publicznych, są jednostki samorządu terytorialnego. Zaspokajanie przez nie zbiorowych potrzeb powinno się dokonywać w drodze podejmowania planowych, zracjonalizowanych działań, projektowanych i wykonywanych na podstawie obiektywnych przesłanek i ich analizy. Taki modelowy sposób angażowania się samorządów terytorialnych w rozwiązywanie problemów i świadczenie określonych usług spełnia kryteria pojęciowe szeroko rozumianej polityki publicznej (zob. Zybała 2013a, s. 41). Jednakże, jak już zaznaczono, prowadzenie lokalnej polityki publicznej (a nie polityki na poziomie lokalnym) wymaga podmiotowości i samodzielności, jakkolwiek nie są to warunki wystarczające. Należy je rozszerzyć o możliwości organizacyjne i finansowe (Kotarba 2016a, s. 24). Dopiero łączne spełnienie tych ogólnych warunków uprawnia do przyjęcia tezy o prowadzeniu przez jednostki samorządu terytorialnego lokalnej polityki publicznej.

Podmiotowość i samodzielność w kontekście lokalnej polityki publicznej należy rozumieć jako zdolność do swobodnego podejmowania decyzji i określania sposobu jej wykonania. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego dotyka to istoty politycznej i prawnej samorządu i jego pozycji wobec państwa. W toku rozwoju idei i instytucji samorządu terytorialnego powstawały różne koncepcje odnoszące się do tych kwestii. Trzy spośród nich uzyskały status teorii samorządu. W teorii naturalistycznej gmina sytuowana jest na pozycji równorzędnej państwu. Władza lokalna jest pierwotną formą organizacji społecznej. Jest wytworem prawa naturalnego, a nie państwowego. Gmina jest odrębną od państwa osobą prawa publicznego, funkcjonującą poza państwowym porządkiem prawnym, ma własne prawa i nienaruszalny przez państwo zakres działania. Gmina jest starsza od państwa, w związku z tym to państwo istnieje dla gminy, a nie gmina dla państwa (Kamiński 2014, s. 25).

Niejako na przeciwnym biegunie można sytuować teorię polityczną samorządu. W tym podejściu samorząd wiązany jest nie z decentralizacją, lecz z dekoncentracją. Następuje przeniesienie wykonywania zadań na niższe szczeble, ale podmioty administracji samorządowej nie mają samodzielności w stosunku do władzy centralnej. Przeciwnie, są jej hierarchicznie podporządkowane. Pojęcie samorządu jest kategorią polityczną, z której nie można wywodzić żadnych reguł i zasad prawnych. Gwarantem obrony interesów społeczności lokalnej mieliby być honorowi urzędnicy w składzie organów lokalnych, niepobierający wynagrodzenia i politycznie niezależni od centralnej władzy (tamże, s. 32–33). Ani teoria naturalistyczna, ani polityczna nie znajdują współcześnie praktycznego potwierdzenia.

Teorią odzwierciedloną w sposobie usytuowania samorządów terytorialnych w systemach politycznych państw demokratycznych jest teoria państwowa samorządu. Według przyjmowanych w jej ramach założeń samorząd stanowi jedną z form sprawowania administracji publicznej. Państwo wykonuje władzę przez własne organy, ma jednak możliwość przekazania jej części określonym grupom

społecznym, stanowiącym odrębne podmioty, które dysponują pewnymi prawami i wchodzą w relacje z państwem. To państwo powołuje samorząd i określa zakres przyznanej mu samodzielności oraz zakres przekazanych mu zadań i kompetencji, w przekonaniu że jednostki samorządu terytorialnego wykonają je lepiej i efektywniej niż administracja rządowa. Natomiast niedopuszczalne jest tworzenie niezależnego porządku prawnego samorządu terytorialnego i jego uniezależnienie od prawa stanowionego przez państwo. Samorządy nie są instytucjami przeciwstawnymi państwu – uzupełniają formy uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy publicznej w ramach państwa (tamże, s. 28–32).

W Polsce przepisy nadające gminie samodzielność i wyznaczające jej granice zawarte są w Konstytucji oraz w ustawie o samorządzie gminnym. Chociaż w żadnym z tych aktów nie zapisano wprost, że gminy są samodzielne, to jednak zarówno w Konstytucji (art. 165 ust. 2), jak i w ustawie ustrojowej (art. 2 ust. 3) mowa jest odpowiednio o sądowej ochronie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i sądowej ochronie samodzielności gminy. O tym, że nie jest to jednak samodzielność pełna, niczym nieograniczona, czyli taka, do jakiej odnosi się naturalistyczna teoria samorządu, przesądzają inne przepisy prawa, zawarte zarówno w Konstytucji, ustawie ustrojowej, jak i w aktach prawa materialnego. W art. 163 Konstytucji zapisano, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez jej przepisy lub inne ustawy dla organów innych władz publicznych, natomiast w ustawie ustrojowej – że „do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów" (art. 6 ust. 1). Z przepisów tych jasno wynika, że w drodze ustawy gmina może być pozbawiona prawa zajmowania się jakimś obszarem spraw publicznych. Nie ma więc pełnej zdolności decydowania o tym, jakie działania będzie podejmować. Formalnie istnieje jednak katalog spraw, które mogą pozostać w gestii gminy, co uprawnia do przyjęcia tezy, że w tych obszarach może ona prowadzić lokalną politykę publiczną. Niemniej należy zastrzec, że ta ogólnie ujmowana samodzielność może być dodatkowo ograniczona przepisami ustaw „branżowych", składających się na prawo materialne. Mogą one tak szczegółowo regulować sposób realizacji zadań, że samodzielność gminy w przypadku konkretnej polityki publicznej może być znacząco ograniczona i gmina stanie się tylko wykonawcą polityki publicznej (rządu), a nie podmiotem prowadzącym „własną", lokalną politykę publiczną. Ocena tej kwestii wymaga osobnego podejścia do każdej z polityk publicznych. W dalszej części podrozdziału taka analiza zostanie przeprowadzona w odniesieniu do polityki oświatowej.

Oceniając spełnianie przez gminy kolejnego warunku prowadzenia lokalnej polityki publicznej – dysponowania odpowiednimi możliwościami organizacyjnymi, należy stwierdzić, że formalnie takie warunki istnieją, chociaż i w tym przypadku są w pewnym zakresie ograniczone przepisami ustawowymi. W Konstytucji postanowiono, że gminy mogą określać swój ustrój wewnętrzny (art. 169 ust. 4).

Uprawnienie to zostało również potwierdzone w ustawie o samorządzie gminnym (art. 3). W tym samym akcie prawnym zawarto przepis umożliwiający powoływanie, w celu realizacji zadań, jednostek organizacyjnych lub zlecanie ich wykonywania innym, pozasamorządowym podmiotom publicznym albo prywatnym (art. 9). W zakresie powoływania jednostek organizacyjnych gminy ograniczone są przepisami ustawy o finansach publicznych, w której określono katalog form organizacyjno-prawnych, jakie mogą one przyjmować. Są to: jednostki budżetowe i zakłady budżetowe niemające osobowości prawnej oraz formy prawnie wyodrębnione – osoby prawne, czyli samorządowe spółki prawa handlowego i samorządowe instytucje kultury. Wskazane ograniczenia nie wydają się jednak znaczące, gdyż i tak gminom zapewniono stosunkowo szerokie możliwości wyboru form organizacyjnych prowadzenia działalności, pozostawiając do ich samodzielnego uznania, czy, a jeśli tak, to jakie jednostki powołać.

Realizacja każdego przedsięwzięcia, nie tylko publicznego, wymaga poniesienia jakichś nakładów finansowych. Spełnianie warunków samodzielności podmiotowej i organizacyjnej przez jednostki samorządu terytorialnego nie przesądza o tym, że są one w stanie prowadzić lokalną politykę publiczną. Muszą jeszcze dysponować odpowiednimi zasobami finansowymi; najlepiej, gdyby były to dochody własne. Samorządy mają konstytucyjnie zagwarantowany udział w dochodach publicznych, odpowiedni do przypadających im zadań. Źródłami dochodów JST są dochody własne, subwencje i dotacje celowe (art. 167). Te ogólne przepisy zostały uszczegółowione w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W zakresie „samodzielności" finansowej traktowanej jako czynnik istotnie wpływający na możliwość prowadzenia polityki publicznej przez gminy ważne są dwa źródła dochodów: dochody własne i subwencja. Dotacje celowe z budżetu państwa, chociaż są elementem finansowania działań jednostek samorządu terytorialnego, odgrywają mniejszą rolę, gdyż muszą być wydatkowane na cel określony przez przekazującego dotację – zwykle organ administracji rządowej. W dużej części dotacje służą wykonywaniu przez samorządy zadań administracji rządowej (zob. Borodo 2011, s. 139–140), czyli realizacji polityki publicznej państwa, a nie realizacji polityki lokalnej (przynajmniej bezpośredniej). Możliwe jest również udzielenie z budżetu państwa wsparcia związanego z wypełnianiem zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. W takiej sytuacji środki finansowe mogą wesprzeć prowadzenie lokalnej polityki publicznej, chociaż należy zaznaczyć, że tego typu dotacje mają zwykle charakter pomocy jednorazowej albo krótkoterminowej, nie można więc na nich oprzeć tej polityki w całości. Odrębną kwestią jest konieczność wypełnienia określonych warunków otrzymania dotacji oraz dysponowania możliwością współfinansowania przedsięwzięcia, gdyż dotacje z budżetu państwa nie mogą pokrywać więcej niż 80% wartości zadania, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej[93].

[93] Art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Oprócz dotacji z budżetu państwa gminy mogą starać się również o bezzwrotne środki finansowe pochodzące ze źródeł zagranicznych, obecnie głównie z budżetu Unii Europejskiej, w ramach polityki spójności. Tak jak inne dotacje nie mają one jednak stałego charakteru, chociaż ze względu na potencjalną wysokość wsparcia mogą odegrać znaczącą rolę w realizacji wybranych lokalnych polityk publicznych. Polityki te można również (współ)finansować z przychodów, czyli zwrotnych środków finansowych. Ich źródłem są zaciągane przez gminy kredyty, pożyczki oraz emitowane papiery dłużne.

Rozpatrując samodzielność finansową gmin w kontekście realizacji przez nie lokalnej polityki publicznej, należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię. Ważne są nie tylko źródła dochodów i przychodów gmin oraz ich stałość/stabilność, lecz także wpływ JST na wysokość środków zasilających lokalne budżety. I w tym przypadku stykamy się ze zróżnicowaną sytuacją, w zależności od źródła, z którego pochodzą dochody. W przypadku subwencji gminy nie mają bezpośredniego wpływu na jej wysokość, gdyż jest ustalana według zobiektywizowanych, ustawowych kryteriów (tamże, s. 127). Również dotacje celowe zwykle mają określone wyraźnie kryteria ich udzielania, i chociaż gminy mają pośredni wpływ na ich wysokość (np. przez określenie skali dotowanego przedsięwzięcia), to jednak decydującą rolę odgrywają obiektywne wskaźniki.

Nieco inaczej przedstawia się sytuacja w przypadku dochodów własnych gminy, na które składają się przede wszystkim wpływy z podatków (od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych), opłat (skarbowej, targowej, miejscowej, uzdrowiskowej i od posiadania psów, reklamowej, eksploatacyjnej i innych, uiszczanych na podstawie przepisów ustaw innych niż ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego) oraz dochody z majątku gminy (m.in. sprzedaż i dzierżawa nieruchomości, wynajem lokali)[94]. Jeśli chodzi o podatki i opłaty lokalne, to można przyjąć, że mają one stały charakter i stanowią stosunkowo stabilne źródło dochodów gmin. Co istotne, władze mogą oddziaływać na wysokość wpływów z tych tytułów poprzez ustalanie stawek podatków i opłat, jak również udzielanie zwolnień, ulg i umorzeń. Jednakże, tak jak w przypadku innych spraw, nie mają tu pełnej swobody, gdyż górne granice stawek podatków i opłat lokalnych (a w przypadku podatku od środków transportowych również stawki minimalne) określone są ustawowo. Podlegają też corocznie zmianie na następny rok podatkowy w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego[95]. Aktywna polityka władz gminy w odniesieniu do podatków i opłat

[94] Art. 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

[95] Art. 20 ust. 2 Ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych…

lokalnych sprowadza się zatem do możliwości obniżenia stawek maksymalnych, narzuconych przez ustawodawstwo. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na to, że obniżenie stawek podatków wpływa również na obniżenie subwencji dla jednostki, gdyż do jej wyliczenia uwzględniane są m.in. dochody gminy, w tym z podatków i opłat lokalnych, ale w maksymalnej możliwej wysokości, a nie dochody faktyczne. Z tej przyczyny każde obniżenie podatków i opłat, które może być na przykład zachętą do podjęcia w danej gminie działalności gospodarczej lub do wyboru jej jako miejsca zamieszkania albo jest korzystne ze względów politycznych, odbija się dodatkowo na dochodach gminy ogółem (szerzej zob. Kotarba i Kołomycew 2014).

Jeśli chodzi o możliwości regulowania dochodów gminy z jej majątku, to trzeba stwierdzić, że działalność JST w tym zakresie, chociaż również obwarowana ustawowymi ograniczeniami, podlega w istotnym zakresie regułom rynkowym i zależy od działań o charakterze gospodarczym, przy czym ani gmina, ani gminne osoby prawne nie mogą prowadzić działalności gospodarczej w zakresie wykraczającym poza sferę użyteczności publicznej (Leoński 2006, s. 84). Wspomniane ustawowe ograniczenia[96] dotyczą nie tyle samej istoty gospodarowania mieniem, a więc i oddziaływania na wysokość wpływów z tego tytułu, ile kwestii transparentności i dbałości o mienie i środki publiczne. Jednocześnie należy jednak zaznaczyć, że udział dochodów z majątku gmin w ich dochodach własnych i dochodach ogółem nie jest znaczący. Na przykład w 2016 roku wyniósł odpowiednio 6,3 i 2,8%[97].

Gminy mają daleko idącą swobodę pod względem wyboru rodzaju instrumentu przychodowego, z jakiego chcą skorzystać. Kierują się tutaj głównie uwarunkowaniami rynkowymi. Nie mogą jednak zadłużać się na sfinansowanie wydatków bieżących (co staje się pewnym ograniczeniem w finasowaniu lokalnych polityk publicznych), jak również ograniczeniu podlega sama kwota dopuszczalnego długu publicznego. Dopuszczalny wskaźnik zadłużenia jest wyliczany indywidualnie dla każdej jednostki i, najogólniej rzecz ujmując, powiązany z relacją planowanych kwot spłat zadłużenia do planowanych dochodów[98]. Dodatkowo każdorazowe zaciągnięcie zobowiązań wymaga opinii regionalnej izby obrachunkowej. Chociaż nie jest ona wiążąca dla organów gminy, to jednak pełni funkcję dodatkowej weryfikacji zdolności kredytowych JST, a w przypadku gdy jest negatywna, zwraca uwagę jej organów na niebezpieczeństwo nadmiernego zadłużenia, które w konsekwencji mogłoby doprowadzić do ustalenia zarządu komisarycznego, a nawet zniesienia gminy (*Niepewna przyszłość…*).

---

[96] Oprócz ustawy o finansach publicznych jest to Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 121.

[97] Obliczenia własne na podstawie Informacji z wykonania budżetów gmin za 4 kwartały 2016 r., Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r., Rada Ministrów, Warszawa 2017, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/6023712/20170531_+Informacja+o+wykonaniu+budzetow+jst+w+2016.zip [dostęp: 26.01.2018].

[98] Art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Reasumując, należy stwierdzić, że gminom przysługuje prawo otrzymywania i pozyskiwania środków finansowych, które pozwalają na prowadzenie lokalnej polityki publicznej. Normatywne możliwości są w miarę stabilne i jednakowe dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, natomiast faktyczne podlegają zróżnicowaniu, zarówno z powodu czynników makroekonomicznych, jak i uwarunkowań lokalnych. Sprawia to, że możliwości finansowe poszczególnych gmin mogą się znacząco różnić i w konsekwencji sprzyjać prowadzeniu własnej polityki publicznej bądź je ograniczać. Na pewno jednak jej nie wykluczają (Kotarba 2016a, s. 26).

Z przeprowadzonej analizy wynika, że jednostki samorządu terytorialnego formalnie dysponują samodzielnością oraz możliwościami organizacyjnymi i finansowymi w zakresie pozwalającym im na prowadzenie lokalnych polityk publicznych. To, jak te formalne możliwości przekładają się na praktykę, wymaga bardziej szczegółowego zbadania stanu faktycznego w obrębie każdej z polityk publicznych, z uwzględnieniem uwarunkowań lokalnych. Niewykluczona jest sytuacja, w której specyficzne dla danej dziedziny uwarunkowania prawne w połączeniu z ograniczonymi możliwościami organizacyjnymi i finansowymi konkretnej JST są przeszkodą w realizacji „własnej" polityki publicznej, która przeradza się w wykonywanie zadań będących implementacją polityki krajowej.

2.3. Lokalna polityka oświatowa[99]

Przekazanie w 1990 roku gminom „spraw oświaty, w tym szkół podstawowych, przedszkoli i innych placówek oświatowo-wychowawczych"[100] nie oznaczało, że państwo (administracja rządowa) całkowicie wyłączyło się z realizacji polityki oświatowej i wyzbyło się odpowiedzialności za edukację. W interesie państwa leży stworzenie wszystkim obywatelom jak najlepszych warunków zdobywania wykształcenia, gdyż wzmacnia to potencjał społeczeństwa i państwa, które w zglobalizowanym świecie zmuszone jest radzić sobie z coraz to nowymi wyzwaniami. Ciągle wzrastająca rola wiedzy niejednokrotnie przesądza o zdolnościach rozwojowych. Nie mniej ważne jest, zgodnie z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej, stworzenie w miarę jednakowych możliwości dla wszystkich obywateli. Zapewnia to swoista unifikacja warunków świadczenia usług oświatowo-edukacyjnych, która dokonuje się przede wszystkim za pomocą przepisów prawa. Zachowanie odpowiedzialności państwa za sferę oświaty, edukacji i nauki nie budzi raczej wątpliwości.

---

[99] O ile w dalszej części tekstu nie zaznaczono inaczej, lokalna polityka oświatowa odnoszona jest do poziomu gminy. W podrozdziale wykorzystano koncepcję rozumienia i analizy lokalnej polityki oświatowej zaproponowaną przez B. Kotarbę (2015).

[100] Art. 7 ust. 1 pkt 8 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.

Pojawia się natomiast pytanie, czy przestrzegane są zasada pomocniczości oraz właściwe proporcje między zakresem ingerencji władz centralnych w działalność jednostek samorządu terytorialnego a wyposażeniem ich w instrumenty i środki, które umożliwiłyby wypełnianie stawianych im wymogów (Kotarba 2015, s. 193).

Należy zaznaczyć, że chociaż w ustawie Prawo oświatowe mowa jest przede wszystkim o realizacji polityki oświatowej państwa, a gminy czy, szerzej, jednostki samorządu terytorialnego wskazywane są najczęściej jako wykonawcy zadań oświatowych, to jednak w kontekście zadań kuratora oświaty pojawia się stwierdzenie: „realizuje politykę oświatową państwa, a także współdziała z organami jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu i realizowaniu odpowiednio regionalnej i lokalnej polityki oświatowej, zgodnych z polityką oświatową państwa" (art. 51 ust. 1 pkt 5). Ustawodawca więc uznał prowadzenie regionalnej polityki oświatowej przez samorządy województw oraz lokalnej polityki oświatowej przez powiaty i gminy. Niemniej trudno prowadzić analizę lokalnej polityki oświatowej w oderwaniu od zadań, które nałożył on na jednostki samorządu terytorialnego, postanawiając w odniesieniu do gmin, że zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej w przedszkolach oraz innych formach wychowania przedszkolnego[101], jak również w szkołach, także integracyjnych oraz z oddziałami integracyjnymi lub specjalnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych, szkół artystycznych oraz szkół przy zakładach karnych, szkół w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, jest ich „zadaniem oświatowym" (art. 11 ust. 2 pkt 1). W tej samej ustawie określono również, że jednostki samorządu terytorialnego, a więc i gminy, są organami prowadzącymi szkołę lub placówkę (art. 4 pkt 16), które odpowiadają za jej działalność (art. 10 ust.1).

Główne zadania gmin w obszarze oświaty koncentrują się na prowadzeniu szkół i zarządzaniu nimi. Wśród nich wymienić należy (Kurzyna-Chmiel 2009, s. 98–99; Żyra 2007, s. 98–99; ustawa Prawo oświatowe):

- ustalanie sieci publicznych szkół i placówek[102] na terenie gminy;
- zakładanie i prowadzenie szkół oraz placówek oświatowych (w tym podpisanie aktu założycielskiego oraz nadanie statutu nowo zakładanym jednostkom), likwidowanie i przekształcanie szkół i placówek, łączenie szkół w zespoły i ich rozwiązywanie;
- nadawanie imion szkołom;

---

[101] W przypadkach uzasadnionych warunkami demograficznymi i geograficznymi rada gminy może uzupełnić sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych o publiczne inne formy wychowania przedszkolnego. Formy takie organizuje się dla dzieci w miejscu zamieszkania lub w innym możliwie najbliższym miejscu (art. 32 ust. 2 ustawy Prawo oświatowe).

[102] Chodzi jedynie o wybrane placówki z szerokiego katalogu zamieszczonego w art. 4 pkt 14 ustawy Prawo oświatowe.

– zapewnienie w określonych sytuacjach bezpłatnego transportu i opieki uczniom, w tym uczniom niepełnosprawnym;
– zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki;
– wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie;
– wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczo-profilaktycznych, przeprowadzania egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych;
– zapewnienie warunków umożliwiających stosowanie specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży objętych kształceniem specjalnym;
– zapewnienie obsługi administracyjnej, w tym prawnej, obsługi finansowej i obsługi organizacyjnej szkoły lub placówki, również poprzez ewentualne tworzenie jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek lub zorganizowanie wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej prowadzonych szkół i placówek;
– nadzór nad działalnością szkół w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, w tym nad prawidłowością dysponowania przez szkołę środkami budżetowymi i gospodarowania mieniem oraz przestrzegania przepisów BHP i przepisów dotyczących organizacji szkoły bądź placówki;
– powierzanie stanowiska dyrektora szkoły lub placówki, określanie regulaminu konkursu na dyrektora szkoły lub placówki, powoływanie komisji konkursowej, wyznaczanie do niej swoich przedstawicieli;
– wykonywanie czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w stosunku do dyrektora szkoły lub placówki;
– zatwierdzanie arkuszy organizacyjnych szkół i placówek;
– występowanie w sprawach dydaktyczno-wychowawczych i opiekuńczych do dyrektorów szkół lub organu nadzoru pedagogicznego (kuratorium oświaty);
– przesyłanie dyrektorom szkół informacji o aktualnym stanie i zmianach w ewidencji dzieci;
– wydawanie zezwoleń na prowadzenie szkół publicznych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego i dokonywanie wpisów do ewidencji prowadzonej przez gminę zobowiązaną do prowadzenia odpowiedniego typu publicznych szkół i placówek.

Należy zauważyć, że część wymienionych zadań ma charakter czynności administracyjno-technicznych, które dla prowadzonej analizy nie mają większego znaczenia, jak również nie stanowią szczególnego wyzwania dla gmin. Przykładem może być informowanie dyrektorów szkół o aktualnym stanie i ewidencji dzieci, co ma umożliwić wypełnienie przez nich obowiązku sprawowania kontroli nad spełnianiem obowiązku szkolnego przez dzieci zamieszkałe w obwodach tych szkół.

2.3.1. Programowanie lokalnej (gminnej) polityki oświatowej

Jak już kilkukrotnie podano, lokalna polityka oświatowa musi być zgodna z polityką oświatową państwa, co powoduje, że gminy, gdy projektują „własną" politykę, muszą się poruszać w określonych ramach, uwzględniając zwłaszcza podział kompetencji między administrację rządową i samorządową, z rozdzieleniem prowadzenia szkół i nadzoru pedagogicznego na czele. Skutkiem tego jest koncentrowanie się władz i społeczności lokalnych na kwestiach organizacyjnych. Nie zmienia to faktu, że wszystkie programowane działania mają zmierzać do stworzenia jak najlepszych warunków osiągania celu głównego, jakim jest zdobywanie wiedzy i jak najlepszy rozwój dzieci i młodzieży.

Najważniejszym zadaniem samorządów gminnych w zakresie programowania lokalnej polityki oświatowej jest określenie sieci przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych i szkół publicznych oraz granic obwodów szkolnych[103]. Organem uprawnionym w tej sprawie jest rada gminy. Gmina nie ma tu jednak pełnej swobody. Przede wszystkim w każdej muszą funkcjonować co najmniej jedna szkoła podstawowa i jedno gimnazjum (do czasu wygaszenia/likwidacji) prowadzone przez samorząd. Wynika to z faktu, że prowadzenie tych szkół jest obowiązkowym zadaniem gminy[104]. Niemożliwa jest więc sytuacja, że na przykład z powodów ekonomicznych wszystkie szkoły na terenie gminy prowadzone są przez podmioty niepubliczne. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, „obowiązkowy charakter zadań własnych gminy w postaci prowadzenia szkół podstawowych i przedszkoli powoduje, że gmina nie może z wykonywania tych zadań zrezygnować, czy też przekazać ich do wykonania innemu podmiotowi, nawet fundacji, na której powstanie i działalność będzie wywierała znaczący wpływ"[105].

---

[103] Art. 32 ust. 1 i art. 39 ust. 5 ustawy Prawo oświatowe.

[104] Art. 104 ust. 1 ustawy o systemie oświaty.

[105] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 lutego 2006 r., sygn. I OSK 1372/05, LEX nr 194880. Pewna zmiana w tym zakresie zaszła z chwilą, gdy ustawodawca wprowadził możliwość przekazania przez JST podmiotowi niepublicznemu, w drodze umowy, prowadzenia szkoły liczącej nie więcej niż 70 uczniów. Chociaż tym sposobem nie zniesiono wprost przepisu mówiącego o obowiązkowym charakterze zadań związanych z prowadzeniem szkół, to jednak powstała pewna dwuznaczność i niektóre gminy ją wykorzystały (zob. Gmina musi prowadzić choć jedną szkołę. Ten zapis w reformie edukacji podzielił radnych i wójta, Portal Samorządowy, http://www.portalsamorzadowy.pl/edukacja/gmina-musi-prowadzic--choc-jedna-szkole-ten-zapis-w-reformie-edukacji-podzielil-radnych-i-wojta,90374.html [dostęp: 04.02.2018]. Ustawodawca pośrednio uznał taką możliwość, gdyż w przepisach wprowadzających ustawę Prawo oświatowe zastrzegł, że szkoły przejęte w ten sposób od gmin mogą być prowadzone przez podmioty niepubliczne jedynie do 31 sierpnia 2022 roku w przypadku, gdy jednostka samorządu terytorialnego w dniu 31 sierpnia 2022 roku nie będzie prowadziła co najmniej odpowiednio jednego przedszkola lub jednej szkoły, którą będzie zobowiązana prowadzić zgodnie z ustawą Prawo oświatowe (art. 259 ust. 1).

Kolejną ustawową ingerencją w ustalanie sieci szkół jest określenie maksymalnej odległości domu ucznia od przedszkola i szkoły. W przypadku dzieci pięcio- oraz sześcioletnich zobowiązanych do odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego, droga dziecka nie powinna przekraczać trzech kilometrów[106]. Natomiast w przypadku uczniów szkół podstawowych (i gimnazjów) droga dziecka z domu do szkoły może maksymalnie mierzyć trzy kilometry w przypadku uczniów klas I–IV szkół podstawowych oraz cztery kilometry dla uczniów klas V–VIII[107] (ten drugi zakres obejmuje również uczniów gimnazjów do czasu ich likwidacji). Należy przyznać, że przywołane przepisy nie mają charakteru bezwzględnego; ustawodawca przewidział, że spełnienie tych warunków w przypadku każdego ucznia nie jest możliwe. W sytuacjach, w których z przyczyn obiektywnych nie są zachowane długości dróg, jakie pokonują uczniowie z domu do szkoły, gmina jest zobowiązana zapewnić im bezpłatny dowóz (szerzej na ten temat w dalszej części podrozdziału).

Wymagania określone przez ustawodawcę powodują, że sieć przedszkoli i szkół podstawowych powinna być odpowiednio gęsta. Rozwiązania te są korzystne dla uczniów i ich rodziców czy, nawet szerzej, dla społeczności lokalnej, zwłaszcza na obszarach wiejskich, gdzie szkołom przypisuje się również inne, wykraczające poza edukację funkcje. Ich spełnienie wiąże się jednak z uwarunkowaniami natury finansowej, gdyż większa liczba szkół to wyższe wydatki, a te i tak są znaczące. W gminach wiejskich oscylują wokół 40% wydatków ogółem, a niejednokrotnie pochłaniają nawet ponad połowę budżetów (Czudec 2017, s. 88–91). Pewnym rozwiązaniem, chociaż nie zawsze możliwym i skutecznym, jest tworzenie szkół filialnych lub szkół o obniżonym stopniu organizacyjnym.

Ustalenie sieci szkół następuje poprzez tworzenie szkół oraz wyznaczenie ich obwodów, czyli zasięgu terytorialnego[108]. Szkoła jest tworzona przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie aktu założycielskiego, który określa jej typ, nazwę i siedzibę. Organ stanowiący nadaje również nowo tworzonej szkole jej pierwszy statut. Obwód szkolny jest wyznaczany poprzez podanie nazw miejscowości (a w miastach – ulic lub ich części), które do niego należą[109]. W praktyce na terenach wiejskich również zdarzają się sytuacje, w których obwód szkolny obejmuje części miejscowości. Wówczas w uchwale podaje się także numery domów

---

[106] Art. 32 ust. 3 ustawy Prawo oświatowe.

[107] Tamże, art. 39 ust. 2.5.

[108] Nie dotyczy to szkół specjalnych, szkół integracyjnych, szkół dwujęzycznych, szkół dla mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługujących się językiem regionalnym, szkół sportowych, szkół mistrzostwa sportowego, szkół artystycznych, szkół w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich oraz szkół przy zakładach karnych i aresztach śledczych (art. 88 ust. 3 ustawy Prawo oświatowe).

[109] Art. 88 ustawy Prawo oświatowe.

przypisanych do obwodu szkolnego[110]. Tworzenie obwodów rodzi odmienne skutki dla gmin i rodziców. W przypadku gmin istnieje obowiązek przyjęcia każdego dziecka zamieszkałego w obwodzie szkoły. Natomiast rodzice nie mają obowiązku skierowania dziecka do szkoły właściwej dla miejsca ich zamieszkania, przy czym przyjęcie przez szkołę dziecka spoza obwodu uwarunkowane jest dysponowaniem przez nią wolnymi miejscami. Należy również nadmienić, że dobrowolne skierowanie przez rodziców dziecka do szkoły spoza określonego dla nich obwodu, do której droga dziecka przekracza ustawowe trzy lub cztery kilometry, nie rodzi dla gminy obowiązku zapewnienia dziecku bezpłatnego dowozu.

Chociaż zmiany sieci szkół nie są zbyt częste, to jednak zachodzą sytuacje, w których gminy podejmują pewne korekty w tym zakresie, niejednokrotnie w okolicznościach wręcz wymuszonych obiektywnymi warunkami (np. brakiem uczniów). W kontekście programowania lokalnej polityki oświatowej ważny jest zakres swobody, jaką dysponują pod tym względem władze lokalne. Procedury zmian dotyczących organizacji sieci szkół zostały określone przez ustawodawcę i są dosyć rygorystyczne, zwłaszcza jeżeli chodzi o ich likwidację. Szkoła publiczna może być zlikwidowana z końcem roku szkolnego przez organ ją prowadzący, po zapewnieniu uczniom możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu. Organ prowadzący jest zobowiązany, co najmniej na sześć miesięcy przed terminem likwidacji szkoły, zawiadomić o tym zamiarze: rodziców, kuratora oświaty oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu. W aktualnym stanie prawnym w przypadku likwidacji szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego wymagane jest uzyskanie pozytywnej opinii kuratora oświaty[111]. Zwłaszcza ten ostatni wymóg jest daleko idącą ingerencją administracji rządowej w realizację lokalnej polityki oświatowej. Zwykle przy likwidacji szkoły następuje zderzenie racji społecznych z ekonomicznymi. O ile uwzględnienie ich obu wydaje się naturalne dla władz gminy, o tyle w przypadku kuratora oświaty nie jest to już takie oczywiste. Należy zaznaczyć, że sprawa ingerencji kuratora oświaty w proces likwidacji szkół ewoluowała od chwili, kiedy samorządy stały się organami prowadzącymi szkół. W pierwszej wersji ustawy o systemie oświaty postanowiono, że szkoła publiczna może być zlikwidowana „w porozumieniu z kuratorem oświaty"[112]. W roku 1995 zastrzeżenie to otrzymało brzmienie: „za zgodą kuratora oświaty"[113], w roku 1998:

---

[110] Zob. Uchwałę nr XXXIII/175/17 Rady Gminy Jeżowe z dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie ustalenia planu sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów w Gminie Jeżowe oraz określenia granic ich obwodów, Dz.Urz. woj. podkarpackiego 2017, poz. 835.

[111] Art. 89 Ustawy Prawo oświatowe.

[112] Art. 59 ust. 1 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. 1991, nr 95, poz. 425.

[113] Art. 1 pkt 45 Ustawy z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, Dz.U. 1995, nr 101, poz. 504.

„po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty"[114], a w roku 2009 zrezygnowano z wiążącej opinii kuratora oświaty, pozostawiając wymóg jej zasięgnięcia[115]. Symptomatyczne było uzasadnienie dla zmiany tego przepisu, które w sposób pośredni potwierdzało niechęć kuratorów oświaty do wydawania pozytywnych opinii dotyczących likwidacji szkół[116]:

> Dzisiaj, kiedy jednostki samorządu terytorialnego wypracowały systemy zarządzania szkołami na własnym terenie, a świadomość obowiązków wynikających z realizacji zadań własnych osiągnęła poziom gwarantujący zapewnienie wszystkim dzieciom spełniania obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, działania kuratora powstrzymujące zamiary rad gmin i powiatów w sprawach związanych z ustalaniem sieci szkolnej nie znajdują uzasadnienia z punktu widzenia realizacji polityki oświatowej państwa. Wobec powyższego w niniejszym projekcie zaproponowano odstąpienie od konieczności uzyskiwania pozytywnej opinii kuratora oświaty przy ustalaniu przez samorządy sieci szkół, likwidacji szkoły prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego (…).

Odczucia władz lokalnych, zwłaszcza gmin wiejskich, dotyczące zewnętrznej ingerencji w kształtowanie sieci szkół obrazuje również fragment stanowiska przyjętego na IX Kongresie gmin wiejskich, w którym wyrażając poparcie dla nowelizacji ustawy o systemie oświaty odnośnie do ograniczenia „uprawnień kuratora w zakresie kształtowania sieci szkolnej i struktury organizacyjnej szkół" stwierdzono:

> Samorządy wiejskie wzięły na siebie trudne decyzje związane z racjonalizacją sieci szkolnej, często pod przymusem ekonomicznym, płacąc za to wysoką cenę utraty poparcia społecznego. Piętnowane przez środowisko związkowe, kuratorów, media, czasem także ministrów edukacji narodowej starały się wprowadzić ład organizacyjny i rozsądek finansowy do systemu polskiej edukacji[117].

---

[114] Art. 1 pkt 35 Ustawy z dnia 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, Dz.U. 1998, nr 117, poz. 759.

[115] Art. 1 pkt 34 Ustawy z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2009, nr 56, poz. 458.

[116] Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz zmianie niektórych ustaw wraz z projektami aktów wykonawczych, Druk nr 1343, VI kadencja Sejmu, s. 23.

[117] Stanowisko IX Kongresu gmin wiejskich w sprawie oświaty, Warszawa, 24 października 2008 r., http://www.zgwrp.pl/attachments/article/334/Stanowisko%20w%20sprawie%20o%C5%9Bwiaty.pdf [dostęp: 05.02.2018].

Pozostawienie władzom lokalnym możliwości ostatecznego podjęcia decyzji w sprawie likwidacji szkoły przetrwało jedynie kilka lat; ostatnia reforma systemu oświaty przywróciła opinii kuratora status wiążącej[118].

Przepisy ustawy Prawo oświatowe (art. 95) dopuszczają prowadzenie szkół o tzw. obniżonym stopniu organizacyjnym – w przypadkach uzasadnionych miejscowymi warunkami mogą być tworzone szkoły podstawowe obejmujące strukturą organizacyjną klasy I–III lub I–IV, jak również szkół filialnych, obejmujących strukturą organizacyjną klasy I–III albo I–IV. Szkoła filialna powinna być podporządkowana organizacyjnie szkole podstawowej obejmującej klasy I–VIII. Szkole takiej mogą być podporządkowane nie więcej niż dwie szkoły filialne. Przy przekształcaniu szkół należy spełnić te same wymogi, co przy ich tworzeniu i likwidacji (stosowne uchwały organu stanowiącego oraz wiążąca opinia kuratora oświaty)[119]. Przed wejściem w życie Prawa oświatowego przepisy były bardziej liberalne, gdyż ustawodawca nie narzucał, ile klas mają liczyć szkoły o obniżonym stopniu organizacyjnym, ograniczając się jedynie do sformułowania, że „mogą być tworzone szkoły obejmujące część klas szkoły podstawowej, w tym także szkoły filialne"[120].

W szkołach podstawowych działających w szczególnie trudnych warunkach demograficznych lub geograficznych dopuszcza się nauczanie w klasach łączonych w zakresie danego etapu edukacyjnego. W przypadku gdy w szkole podstawowej funkcjonuje oddział przedszkolny, dopuszcza się łączenie zajęć prowadzonych w nim dla dzieci sześcioletnich z zajęciami edukacyjnymi prowadzonymi w klasie I, z zastrzeżeniem, że co najmniej połowa zajęć prowadzonych w oddziale przedszkolnym oraz co najmniej połowa obowiązkowych zajęć edukacyjnych z zakresu edukacji polonistycznej, przyrodniczej, matematycznej oraz języka obcego nowożytnego w klasie I powinna być prowadzona oddzielnie[121]. Przed wejściem w życie Prawa oświatowego brak było regulacji ustawowych, które odnosiłyby się do łączenia klas. Kwestie te mogły być rozstrzygane w statucie szkoły lub w arkuszach organizacyjnych (Winczewska 2012).

Przytoczone przepisy uelastyczniały i nadal, choć w nieco ograniczonym zakresie, uelastyczniają programowanie lokalnej polityki oświatowej w zakresie ustalania sieci szkół, chociaż jest za wcześnie, by przesądzać, czy te możliwości będą faktycznie wykorzystywane, bo dużo będzie zależało od kuratorów oświaty, których opinia będzie wiązała organy prowadzące szkoły. Niewykluczone, że powróci sytuacja sprzed roku 2009, kiedy to kuratorzy oświaty niejednokrotnie sprzeciwiali się reorganizacji sieci szkół. Na pewno jednak pojawią się sytuacje, w których władze lokalne będą podejmowały działania oszczędnościowe, bez sięgania po ich

---

[118] Art. 89 ust. 3 ustawy Prawo oświatowe.
[119] Tamże, art. 89 ust. 9.
[120] Art. 61 ust. 1 ustawy o systemie oświaty 1991.
[121] Art. 96 ust. 5 ustawy Prawo oświatowe.

najbardziej drastyczną formę, jaką jest likwidacja szkoły. Korzystne efekty ekonomiczne wynikają ze zmniejszenia liczby zatrudnionych nauczycieli w klasach łączonych, jak również w skali całego gminnego systemu w sytuacji obniżenia stopnia organizacyjnego szkoły. Likwidacja niektórych mało liczebnych klas powoduje nie tylko zmniejszenie liczby zatrudnionych nauczycieli, lecz także zmniejsza koszty w szkołach, do których trafiają uczniowie ze zlikwidowanych klas, gdyż zwiększa się liczebność oddziałów w innych szkołach, co poprawia rachunek ekonomiczny. Oczywiście należy wziąć również pod uwagę to, że nie są to rozwiązania doskonałe, gdyż koszty utrzymania budynków niewiele się zmieniają (o ile w ogóle), ponadto pojawiają się zwykle wydatki związane z koniecznością dowożenia uczniów. Mimo to bilans ekonomiczny takich działań jest najczęściej dodatni. Również w zakresie skutków społecznych następuje zderzenie pozytywnych i negatywnych efektów. Pozytywne jest na pewno utrzymanie szkoły, zwłaszcza gdy odgrywa ona także jakąś pozaedukacyjną rolę. Nie bez znaczenia jest uniknięcie dowożenia do innych szkół najmłodszych dzieci, a ponadto stworzenie uczniom starszych klas lepszych warunków do nauki. Zwykle przenoszeni są oni do większych, lepiej wyposażonych szkół oraz uczą się w liczniejszych klasach, co sprzyja rywalizacji i może motywować do nauki. Szerzej problemy te zostały omówione w rozdziale V, odwołującym się do przeprowadzonych badań empirycznych.

Ustawa Prawo oświatowe (art. 91) dopuszcza jeszcze inny sposób organizacji sieci szkół, który w lokalnych warunkach może się przyczynić do zmniejszenia kosztów realizacji polityki oświatowej. Otóż organ prowadzący szkoły różnych typów może je połączyć w zespół. Możliwe jest też łączenie szkoły z przedszkolem mającym siedzibę w jej obwodzie, a także łączenie samych przedszkoli na obszarze objętym obwodem jednej szkoły. Zespół tworzony jest na takich samych zasadach jak szkoła, przy czym dodatkowo wymagane jest zaopiniowanie statutu zespołu przez rady pedagogiczne łączonych szkół (art. 91 ust. 5).

Utworzenie zespołu szkół pozwala zaoszczędzić na wydatkach osobowych (jeden dyrektor, elastyczne zarządzanie kadrą pedagogiczną), obsłudze administracyjnej (jedna jednostka zamiast dwóch lub więcej), jak również ułatwia właściwe, bardziej elastyczne wykorzystanie zasobów, którymi dysponują łączone szkoły (np. bardziej efektywne wykorzystywanie sal lekcyjnych, infrastruktury sportowej, jedna biblioteka szkolna, świetlica, stołówka itp.). Wprawdzie skala oszczędności finansowych może być zróżnicowana w konkretnych przypadkach, ale wydaje się, że osiągnięte tą drogą oszczędności nie należą do bardzo znaczących. „Ekonomika skali w przypadku placówek oświatowych jest uzasadnieniem konsolidacji tych podmiotów ze względów finansowych. (…) W przypadku niewielkich gmin możliwości te są ograniczone ze względu na liczbę jednostek budżetowych oraz bardziej społeczny charakter szkół" (Będzieszak 2014, s. 30). Niemniej i w małych gminach oszczędności mogą być wyraźnie zauważalne. Poza tym zabiegi konsolidacyjne, o ile

nie są sztuczne i nie prowadzą do powstania „molochów", korzystnie wpływają na ogólne warunki zarządzania organizacjami.

Dla programowania polityki oświatowej przez gminy istotne znaczenie ma możliwość prowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego typów szkół, których prowadzenie nie należy do ich zadań własnych. Mamy tu do czynienia z dwoma rodzajami przypadków. Po pierwsze, gminy mogą prowadzić szkoły ponadgimnazjalne (ponadpodstawowe w nowym systemie). Najczęściej dochodzi do tego w sytuacji, gdy na przykład powiat ze względów ekonomicznych zamierza zlikwidować taką szkołę. Wówczas gmina, na obszarze której ona działa, decyduje się niejednokrotnie na przejęcie tej jednostki, zwykle tworząc zespół szkół i ograniczając tym samym koszty jej utrzymania. Tego typu działanie jest korzystne zarówno dla młodzieży, która może kontynuować naukę bez konieczności dojeżdżania do innej miejscowości, jak i dla samych władz samorządowych, które zyskują politycznie w swoim środowisku (Kotarba 2013b, s. 164). Po drugie, gminy mogą się podjąć prowadzenia szkół artystycznych. Oczywiście w tym przypadku należy brać pod uwagę faktyczne zapotrzebowanie na tego typu kształcenie, gdyż w małych jednostkach może nie być takiej liczby utalentowanych dzieci (młodzieży), która uzasadniałaby uruchomienie szkoły artystycznej. Niemniej wydaje się, że gminy zbyt rzadko przejawiają inicjatywę w tym zakresie. W roku szkolnym 2015/2016 jedynie 21 spośród nich prowadziło szkoły artystyczne, z czego tylko jedna wiejska i dwie miejsko-wiejskie[122]. Należy zaznaczyć, że w obu przypadkach podjęcie prowadzenia szkoły przez jednostkę samorządu terytorialnego, gdy nie należy to do jej zadań własnych, wymaga zawarcia porozumienia z jednostką terytorialną, dla której prowadzenie danego typu szkoły jest zadaniem własnym, a w przypadku szkół artystycznych – z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego[123].

Możliwości programowania lokalnej polityki oświatowej wynikają nie tylko z przepisów prawa dotyczącego ściśle systemu oświaty w Polsce, które z jednej strony nadaje prawa/kompetencje jednostkom samorządu terytorialnego, z drugiej zaś stanowi pewien gorset, który uniemożliwia w pełni swobodne projektowanie tej polityki, lecz także z innych przepisów, wspartych potrzebą stosowania nowoczesnych narzędzi zarządzania, w tym długoterminowego planowania. Na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym (art. 7 ust. 1 pkt 8 oraz art. 18 ust. 1) władze lokalne mogą przyjmować strategie rozwoju edukacji (oświaty). Nie ma jednej, ogólnie przyjętej definicji strategii, jednak większość z nich zawiera pewne cechy wspólne: intensywny rozwój organizacji, dalekosiężny

---

[122] Obliczenia własne na podstawie: Dane identyfikacyjne szkół i placówek według danych SIO z 30 września 2015 r., Centrum Informatyczne Edukacji. Dane udostępnione przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, w zbiorach autorów.

[123] Art. 8 ust. 17 ustawy Prawo oświatowe.

horyzont działania, kompleksowy charakter decyzji strategicznych (Krzakiewicz i Cyfert 2015, s. 224). Metodologia opracowywania strategii rozwoju oświaty w gminie nie odbiega od ogólnych zasad, przy czym sama strategia ma charakter branżowy. Możliwe jest potraktowanie strategii edukacji jako elementu strategii rozwoju lokalnego. Zarządzanie strategiczne jest procesem, w którym poszukuje się ciągle odpowiedzi na trzy pytania: 1) Jakie szanse i zagrożenia powstają w wyniku zmian w bliższym i dalszym otoczeniu organizacji (w tym przypadku gminy)? 2) Jakie są słabe i mocne strony organizacji i czy obecna struktura oraz charakter procesów pozwalają wykorzystać szanse i uniknąć zagrożeń? 3) Jakie działania należy podjąć, by jak najlepiej wykorzystać szanse i mocne strony organizacji, a jakie, by przeciwdziałać potencjalnym zagrożeniom? Proces zarządzania składa się z czterech logicznie następujących po sobie faz: 1) analizy strategicznej (sformułowanie misji i wizji, analiza otoczenia bliższego, dalszego i konkurencyjnego, analiza potencjału strategicznego, ocena stanu i sytuacji organizacji z wykorzystaniem metod zintegrowanych, najczęściej analizy SWOT); 2) formułowania strategii (na trzech poziomach – organizacji, jednostek organizacyjnych oraz funkcji; na każdym z nich definiowane są cele strategiczne, działania oraz mierniki pozwalające na ocenę efektywności); 3) wdrażania strategii (zapewnienie odpowiednich warunków osiągania celów strategicznych, dopasowanie istniejących rozwiązań organizacyjnych do przyjętej strategii); 4) kontroli strategicznej (ciągłe monitorowanie uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych funkcjonowania organizacji oraz postępów w osiąganiu celów strategicznych za pomocą mierników) (tamże, s. 232–233).

Odnosząc te ogólne założenia do opracowywania strategii rozwoju oświaty (edukacji), należy wskazać na pewne uniwersalne uwarunkowania charakterystyczne dla tego obszaru. Przede wszystkim trzeba podkreślić wagę wpływu otoczenia zewnętrznego na prowadzenie polityki oświatowej przez gminy. Chodzi tutaj zwłaszcza o skalę narzuconych rozwiązań prawnych, które ingerują znacząco nie tylko w sferę jej programowania, lecz także – jak to będzie wykazane w dalszej części rozdziału – w sferę implementacji, a nawet ewaluacji, oraz znaczące uzależnienie finasowania wydatków oświatowych jednostek samorządu terytorialnego od subwencji z budżetu państwa, na której wysokość lokalne władze mają znikomy wpływ.

Wśród uwarunkowań wewnętrznych, obok standardowych w rodzaju ogólnego poziomu rozwoju gminy, udziału dochodów własnych w dochodach ogółem, kapitału ludzkiego i społecznego, na czoło wysuwają się uwarunkowania demograficzne oraz zastana sieć szkół w chwili przejęcia odpowiedzialności za lokalną edukację przez gminy. Te dwie okoliczności w znacznym stopniu determinują działalność władz i społeczności lokalnej w zakresie edukacji.

Oprócz wymienionych istnieje jeszcze szereg innych uwarunkowań, na które gminy nie mają większego wpływu, jednak nie oznacza to, że planowanie strategiczne w obszarze polityki oświatowej gmin traci sens. Mimo wszystko długofalowe

planowanie jest w pewnym zakresie możliwe i pomaga prowadzić na poziomie gmin stabilną politykę oświatową. Potwierdzeniem tego są przyjmowane przez część gmin strategie, chociaż wydaje się, że częściej czynią to gminy miejskie, zwłaszcza miasta na prawach powiatu[124]. Strategie koncentrują się, przy uwzględnieniu obiektywnych uwarunkowań, na tych elementach, które faktycznie zależą od władz lokalnych, na przykład: rozszerzaniu oferty kształcenia, działaniach na rzecz motywacji i wyrównywania szans, ochronie przed marginalizacją i wykluczeniem spowodowanym brakiem dobrego wykształcenia, rozwoju infrastruktury edukacyjnej i sportowej, doskonaleniu zawodowym nauczycieli, poprawie efektywności zarządzania oświatą i rozszerzaniu w tym zakresie współpracy z otoczeniem[125].

Jak wykazano w tej części analizy, programowanie lokalnej polityki oświatowej jest w wielu kwestiach znacząco ograniczone przez sztywne regulacje prawne. Nakładają się na nie uwarunkowania finansowe, którym większa uwaga będzie poświęcona w dalszej części rozdziału. Niezależnie od tych dwóch aspektów, kształtowanych przede wszystkim przez władze centralne, istnieje wiele innych obiektywnych okoliczności utrudniających swobodę projektowania i realizacji lokalnej polityki oświatowej. Nie oznacza to jednak, że gminy są jedynie wykonawcami polityki oświatowej państwa. Zachowują pewien margines swobody, który pozwala im – z trudnościami, ale jednak – kreować „własną" politykę oświatową, dostosowaną do lokalnych warunków i potrzeb mieszkańców.

2.3.2. Implementacja lokalnej polityki oświatowej

Konsekwencją zaprogramowania każdej polityki publicznej jest jej wdrażanie. Ustalenie sieci szkół publicznych, będące elementem programowania, również skutkuje podjęciem kolejnych kroków. Utworzenie, a następnie prowadzenie szkoły wiąże się przede wszystkim z obowiązkiem zapewnienia jej materialnych i organizacyjnych warunków funkcjonowania. Przejmując prowadzenie szkół, gminy „odziedziczyły" pewną infrastrukturę. Jej stan wymagał jednak włożenia dużego wysiłku organizacyjnego i finansowego, by osiągnąć standardy wymagane zarówno przez przepisy, jak i odpowiadające aspiracjom społecznym. Samorządy wykonały to zadanie z dobrym skutkiem. Jak zaznaczono w raporcie o samorządności terytorialnej w Polsce: „Infrastruktura edukacyjna jest obszarem oczywistego sukcesu JST. (…) Jak dosyć zgodnie potwierdzają to różne badania, w tej sferze nastąpił

[124] Wniosek taki wyciągnięto na podstawie częstotliwości występowania w Internecie uchwał organów stanowiących o przyjęciu strategii rozwoju oświaty/edukacji. Należy zastrzec, że nie były to szczegółowe i kompleksowe badania.

[125] Zob. Strategia rozwoju edukacji w Krakowie w latach 2011–2018, https://www.bip.krakow.pl/_inc/rada/posiedzenia/show_pdfdoc.php?id=61147; Strategia rozwoju oświaty gminy Czerwonak na lata 2015–2020, http://oswiataczerwonak.pl/wp-content/uploads/2016/06/Czerwonak.pdf [dostęp: 06.02.2018].

zdecydowany postęp: budynki szkolne, towarzyszące im obiekty i urządzenia sportowe, wyposażenie techniczne szkół, to wszystko obszary sukcesu" (Bober i in. 2013, s. 61).

Gminy budują nowe obiekty szkolne, istniejące zaś modernizują i remontują na ogólnych zasadach, tj. zgodnie z przepisami ustaw: o samorządzie gminnym (w zakresie sposobu podejmowania decyzji o przystąpieniu do inwestycji/modernizacji, a następnie jej wykonania), o finansach publicznych (w zakresie finansowania realizowanych przedsięwzięć), Prawo zamówień publicznych[126] oraz innych, o charakterze branżowym (ustawa o planowaniu przestrzennym, prawo budowlane, przepisy przeciwpożarowe, BHP itp.). Należy przyznać, że w zakresie podejmowania działań inwestycyjnych, modernizacyjnych i remontowych gminy dysponują daleko idącą swobodą, ograniczoną jedynie możliwościami organizacyjnymi i finansowymi oraz koniecznością zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków nauczania i pracy. Podobna sytuacja panuje w zakresie wyposażania szkół i jednostek oświatowych w niezbędny sprzęt i pomoce naukowe.

W wymiarze organizacyjno-technicznym możliwe są różne sposoby wykonywania tych zadań: może je prowadzić bezpośrednio gmina, wykorzystując do tego struktury urzędu gminy, jednostka organizacyjna powołana do obsługi administracyjno-finansowej szkół bądź same szkoły (w przypadku rozbudowy, modernizacji lub remontów), jednak te ostatnie rzadziej są obciążane prowadzeniem poważnych i kosztownych przedsięwzięć (zwłaszcza że nie mają osobowości prawnej), częściej powierzane są im remonty bieżące oraz zakupy niezbędnego wyposażenia i pomocy naukowych. Gmina może również skorzystać z innych dopuszczonych przez prawo form wykonywania zadań, takich jak spółki celowe czy partnerstwo prywatno-publiczne (Żuk 2007, s. 124–137). W każdym ze wskazanych przypadków podmiotem finansującym jest gmina, która pokrywa niezbędne wydatki przede wszystkim z dochodów własnych i subwencji. Możliwe jest również współfinansowanie niektórych wydatków z dotacji z budżetu państwa lub środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, obecnie głównie z Unii Europejskiej. Nie ma też przeszkód, by w przedsięwzięcia związane z zapewnieniem właściwych materialnych warunków funkcjonowania szkół angażowały się inne podmioty, w tym prywatne, udzielając pomocy finansowej w formie dotacji, darowizn lub wsparcia rzeczowego.

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 2, począwszy od 2010 roku wzrósł znacząco udział budżetu państwa w finansowaniu zadań inwestycyjnych gmin związanych z oświatą. Do roku 2010 roku Informacje o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiące część sprawozdań z wykonania budżetu państwa, nie zawierały szczegółowych danych na temat wysokości dotacji majątkowych ze źródeł zagranicznych, w tym z budżetu Unii Europejskiej. Dane dotyczące

[126] Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1579, z późn. zm.

kolejnych lat wskazują jednak na znaczący udział tych środków w finansowaniu wydatków majątkowych gmin w obszarze oświaty. Wydaje się, że wahania wielkości tych dotacji, a zwłaszcza wzrost wartości dotacji w latach 2011–2012, związane były z postępami we wdrażaniu programów operacyjnych finansowanych w ramach polityki spójności UE.

Tabela 2. Dotacje z budżetu państwa i środków zagranicznych, w tym z budżetu Unii Europejskiej, i ich udział w finansowaniu wydatków majątkowych gmin na zadania z zakresu oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej w latach 2006–2016

Rok	Wydatki majątkowe gmin w działach 801* i 854**	Dotacje z budżetu państwa na wydatki inwestycyjne gmin w działach 801* i 854**		Dotacje ze środków zagranicznych, w tym UE, na wydatki majątkowe gmin w działach 801* i 854**	
		Kwota [PLN]	Udział dotacji w finansowaniu wydatków [%]	Kwota [PLN]	Udział dotacji w finansowaniu wydatków [%]
2006	1 575 001 414	52 810 138	3,4	–	–
2007	1 434 143 297	29 586 858	2,1	–	–
2008	1 616 951 575	44 693 104	2,8	–	–
2009	1 841 195 346	119 303 502	6,5	–	–
2010	2 074 990 414	330 782 356	15,9	285 633 000	13,8
2011	1 569 605 250	357 908 871	22,8	411 818 000	26.,2
2012	1 284 281 506	253 472 235	19,7	473 437 000	36,9
2013	1 212 852 608	203 022 331	16,7	168 151 789	13,9
2014	1 368 729 992	167 325 733	12,2	176 882 095	12,9
2015	1 309 707 433	151 254 977	11,5	148 209 292	10,9
2016	1 322 918 289	167 314 453	12,6	158 993 951	11,9

* Dział klasyfikacji budżetowej: oświata i wychowanie.
** Dział klasyfikacji budżetowej: edukacyjna opieka wychowawcza.
– brak danych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2006–2016, Ministerstwo Finansów, Sprawozdania budżetowe, http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe [dostęp: 06.02.2018].

Gminy jako organy prowadzące szkół mają obowiązek zapewnienia im obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej. Zapewnienie obsługi administracyjno-finansowej nie oznacza, że gmina ma obowiązek sama ją przejąć i na przykład zarządzać szkołą. Chodzi tu o podjęcie takich działań, w wyniku których podległa

jednostka będzie posiadać organy lub pracowników zdolnych do zarządzania sprawami szkoły lub placówki. Ponadto organ prowadzący powinien tak zorganizować własny aparat pomocniczy (urząd gminy), aby szkoła lub placówka była w odpowiedni sposób obsługiwana (Pilich 2015, komentarz do art. 5 ustawy o systemie oświaty). Od 1996 roku ustawodawca przewiduje jednak możliwość organizowania obsługi administracyjno-finansowej wspólnie dla wszystkich szkół przez powoływaną specjalnie w tym celu jednostkę organizacyjną – zespół obsługi[127]. Z kolei organizowanie wspólnej obsługi polega na podjęciu czynności przez organ prowadzący zmierzających do osiągnięcia tych samych celów co powołanie zespołu obsługi, lecz w inny sposób. Można to uzyskać na przykład, powierzając prowadzenie ksiąg rachunkowych podległych jednostek oświatowych osobie zajmującej stanowisko głównego księgowego szkół, wyodrębnione w strukturze organizacyjnej urzędu gminy. Organy prowadzące mogą również powierzać na przykład obsługę księgową lub dotyczącą zamówień publicznych odrębnym, profesjonalnym podmiotom, nie ponosząc kosztów związanych z funkcjonowaniem własnych komórek lub jednostek administracyjno-obsługowych oświaty (tamże).

Gminy wykorzystują stworzone możliwości centralnej obsługi administracyjno-finansowej szkół. Jak zauważono w jednym z raportów kontroli NIK, obsługa ekonomiczno-administracyjna szkół i placówek oświatowych, oparta na działalności wyodrębnionych w tym celu jednostek, zapewnia prawidłową realizację zadań organów wykonawczych gmin. Przyjmowane w tym zakresie rozwiązania organizacyjne, polegające w głównej mierze na powierzeniu obsługi finansowej wszystkich gminnych jednostek oświatowych wyspecjalizowanemu podmiotowi, poza ograniczeniem liczby jednostek oraz pracowników zaangażowanych w taką obsługę, zapewniają ujednolicenie sposobu jej prowadzenia, a także optymalizację wykorzystywania dostępnych zasobów[128].

Z obsługą administracyjno-finansową szkół wiąże się również inne zadanie gminy jako organu prowadzącego, tj. sprawowanie nadzoru nad działalnością szkół w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, w tym nad prawidłowością dysponowania przez szkołę środkami budżetowymi i pozyskanymi przez nią środkami pochodzącymi z innych źródeł, gospodarowaniem mieniem oraz przestrzeganiem przepisów BHP i przepisów dotyczących organizacji szkoły bądź placówki[129]. Przez pojęcie spraw administracyjnych należy rozumieć „zagadnienia potocznie kojarzone z zarządzaniem czy też kierowaniem czymś, a nawet szerzej: (…) wszystkie

---

[127] Art. 1 pkt 5 Ustawy z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, Dz.U. 1995, nr 101, poz. 504.

[128] Funkcjonowanie wybranych jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek oświatowych na przykładzie województwa opolskiego, Informacja o wynikach kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lop~p_14_100_20140604110539140187993 9~01,typ,kk.pdf [dostęp: 06.02.2018].

[129] Art. 57 ustawy Prawo oświatowe.

te zadania, których spełnianie jest konieczne do utrzymania i funkcjonowania oświaty publicznej, a które zarazem nie mieszczą się w pojęciu spraw finansowych" (tamże, komentarz do art. 57 ustawy Prawo oświatowe). Natomiast sprawy finansowe to kwestie związane z gromadzeniem i przepływami środków pieniężnych między budżetem gminy a szkołami, a także ewidencja zdarzeń gospodarczych, czyli rachunkowość (tamże).

Ustawodawca przesądził, że szkoły i placówki prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego są jednostkami budżetowymi[130]. Ma to konsekwencje dla sposobu prowadzenia przez nie gospodarki finansowej, co odbywa się na podstawie planu finansowego, w ramach budżetu gminy. Jednostka bezpośrednio z niego pokrywa swoje wydatki, a uzyskane dochody odprowadza do tego budżetu. Plan finansowy składa się z części dochodowej i wydatkowej. Jedynym dochodem, który szkoła ujmuje w planie finansowym, są środki przewidziane na jej prowadzenie, pochodzące od organu prowadzącego (Cwynar 1996). Pewne odstępstwo od tej reguły stanowi możliwość utworzenia rachunku dochodów własnych jednostki budżetowej. Następuje to zawsze za zgodą i w zakresie ustalonym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, a źródłami tych dochodów, zgodnie z ustawą o finansach publicznych, mogą być w szczególności spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej oraz odszkodowania i wpłaty za utracone lub uszkodzone mienie będące w zarządzie lub użytkowaniu jednostki budżetowej (*Utworzenie rachunku dochodów…*).

Podstawową zasadą gospodarki finansowej szkół jest dokonywanie wydatków budżetowych w granicach kwot określonych w budżecie, zgodnie z planowanym ich przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny. Szkoła przy wydatkowaniu środków finansowych musi przestrzegać klasyfikacji budżetowej przyjętej w budżecie gminy (Cwynar 1996). Wprawdzie szkoły są wyodrębnionymi jednostkami organizacyjnymi gminy, jednak wydaje się, że można przyjąć, iż nadzór finansowy nad nimi, sprawowany przez organ prowadzący, ma charakter nadzoru wewnętrznego. W gminie sprawuje go zasadniczo wójt (burmistrz, prezydent miasta), odpowiadający za całość gospodarki finansowej, w tym za kontrolę zarządczą, oraz skarbnik, odpowiedzialny za wstępną, bieżącą i następczą kontrolę operacji gospodarczych. W większych jednostkach w działaniach kontrolnych bierze również udział audytor wewnętrzny. Niezależnie od tego zadania nadzoru (obok samokontroli) obowiązują wszystkich pracowników biorących udział w systemach zarządzania i kontroli, bez względu na rodzaj pełnionej funkcji (Dolewka 2013, s. 32). W odniesieniu do szkół nadzór wójta, a nawet skarbnika, ma raczej charakter następczy, gdyż kontrolę bieżącą sprawuje dyrektor jednostki oraz główny księgowy (w przypadku powołania zespołu obsługi administracyjno-finansowej – jego główny księgowy).

---

[130] Art. 4 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Wcześniej przepis był zawarty w ustawie o systemie oświaty, do której został wprowadzony w 1995 roku.

Ustawodawca nie wskazał wprost, jakimi kryteriami powinien posługiwać się organ prowadzący, sprawując kontrolę nad gospodarką finansową szkół. Można jednak posłużyć się ogólnie przyjętymi kryteriami kontroli w sferze publicznej, które sprowadzają się do kontroli pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Kontrola gospodarności powinna wskazać, czy środki finansowe wykorzystywano oszczędnie i wydajnie, a poniesione nakłady były proporcjonalne do uzyskanych efektów. Rzetelność dotyczy sprawdzenia, czy kontrolowani wypełniali swoje obowiązki starannie, sumienne i we właściwym czasie. W ramach kryterium rzetelności oceniane są zachowania pracowników. Natomiast kryterium celowości odnosi się do oceny, czy działania prowadzone przez kontrolowaną jednostkę mieściły się w zakresie celów określonych przepisami prawa oraz czy dla osiągnięcia założonych celów zastosowano optymalne metody i środki, a przede wszystkim, czy przyjęte cele zostały zrealizowane (Buczyński 2002). W ramach nadzoru finansowego nad szkołami organ prowadzący bada zatem: 1) czy szkoła wydatkowała przydzielone jej środki w sposób planowy (zgodnie z zatwierdzonym planem finansowym); 2) czy wydatki były dokonywane w sposób celowy i gospodarny (a więc na cele, dla których szkoła została powołana, i w taki sposób, aby osiągnąć jak najlepsze efekty przy jak najbardziej racjonalnym wydatkowaniu środków pieniężnych); 3) czy wydatki były ponoszone w prawidłowej wysokości i nie zostały przekroczone terminy wymagalności zobowiązań; 4) czy przy zawieraniu umów przestrzegano przepisów Prawa zamówień publicznych (Pilich 2018, komentarz do art. 57 ustawy Prawo oświatowe).

Jeśli chodzi o nadzór nad prawidłowością gospodarowania mieniem, to sprowadza się on m.in. do kontroli, czy szkoła ewidencjonuje składniki majątkowe (środki trwałe i przedmioty nietrwałe), czy są one używane w sposób nienarażający ich na uszkodzenie i nadmierne zużycie, czy są wykonywane niezbędne remonty bieżące i naprawy, czy przeprowadzana jest okresowa inwentaryzacja itp.

Podsumowując wykonywanie zadań gmin w zakresie nadzoru i kontroli nad prowadzonymi przez siebie szkołami, warto zwrócić uwagę na to, że ich kompetencje dotyczą nadzoru i kontroli przestrzegania przepisów organizacyjnych, które odnoszą się do finansów oraz ogólnego zarządzania szkołą, a nie ingerowania we wszystkie kwestie organizacyjne i administracyjne związane z jej funkcjonowaniem, w tym z zakresu edukacji, wychowania i opieki. Jak zauważył w jednym z wyroków wojewódzki sąd administracyjny, nadzór finansowy i organizacyjny w żadnym wypadku nie obejmuje ingerencji w uprawnienia dyrektora jako pracodawcy, który w szczególności kieruje działalnością szkoły lub placówki oraz reprezentuje ją na zewnątrz, będąc kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole nauczycieli lub pracowników niebędących nauczycielami, decydując m.in. w sprawach zatrudniania i zwalniania. Ponadto zgodnie z ustawą o systemie oświaty (obecnie ustawą Prawo oświatowe) organ prowadzący szkołę może ingerować w jej działalność wyłącznie w zakresie i na zasadach określonych w ustawie. Ustalanie

wytycznych w kwestii organizacji pracy szkół poprzez określanie sposobu sporządzania arkuszy organizacyjnych czy zasad zatrudniania nauczycieli i pozostałych pracowników, wkracza w obręb ustawowych zadań realizowanych przez kierujących nimi dyrektorów[131].

Przywołanie w wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego sprawy ingerowania organu prowadzącego w przygotowywanie arkuszy organizacyjnych szkół jest swoistym potwierdzeniem istnienia pewnych kontrowersji co do sposobu wykonywania tego obowiązku przez organy prowadzące. Orzecznictwo administracyjne i sądowo-administracyjne zmierza dość zdecydowanie w kierunku negowania upoważnienia organu prowadzącego do stanowienia – na jakiejkolwiek podstawie prawnej – przepisów zawierających wytyczne do sporządzania arkuszy organizacji w określony sposób (np. maksymalnej liczby oddziałów, liczby uczniów na jeden oddział). Tym bardziej niedopuszczalne jest „przemycanie" w wydawanych pod pozorem takich wytycznych dyrektyw dotyczących polityki kadrowej (tworzenia stanowisk pracy, zatrudniania pracowników, rozwiązywania stosunków pracy). Zdarzają się też jednak orzeczenia odmienne, w których dopuszczono ustalenie m.in. zasad obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej czy wskaźników zatrudnienia nauczycieli w jednostkach oświatowych prowadzonych przez gminę w drodze aktu kierownictwa wewnętrznego wydanego przez wójta (Pilich 2018, komentarz do art. 58 ustawy Prawo oświatowe). Nieco dalej w swej opinii poszedł T. Kołacz (2013), który stwierdził: „organ prowadzący ma prawo egzekwować, by (…) dyrektor szkoły zastosował się do wytycznych zapisanych w założeniach organizacyjnych oraz do sugestii i uwag organu. Dyrektor nie może się do nich nie zastosować. (…) Nie wyobrażam sobie, by dyrektor się do tego nie zastosował".

Niezależnie od przyjętych rozwiązań prawnych i intencji ustawodawcy trudno wyobrazić sobie programowanie pracy szkoły przez jej dyrektora w zupełnym oderwaniu od gminy jako organu prowadzącego, bez uwzględnienia na przykład realiów dotyczących możliwości finansowych. Oczywiście nie musi się to odbywać poprzez ingerencję organu prowadzącego w samo opracowanie arkusza organizacyjnego szkoły, dostępne są bowiem inne formy wzajemnych konsultacji i uzgodnień. Jak wskazuje praktyka, wójtowie działający jako organ prowadzący szkoły wpływają na kształt arkuszy również w sposób niesformalizowany, a czasami wręcz narzucają swoje zdanie dyrektorom. Potwierdzają to badania ankietowe przeprowadzone przez autorów niniejszej monografii w jednostkach samorządu terytorialnego Podkarpacia (tab. 3)[132].

---

[131] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 20 grudnia 2012 r., sygn. II/Rz 1145/12, Lex nr 1288355.

[132] Badanie przeprowadzono w 2012 roku. Ankiety skierowano do wszystkich organów wykonawczych gmin z wyłączeniem miast na prawach powiatu (156) oraz dyrektorów szkół podstawowych i gimnazjów (1702). Odpowiedzi udzieliło 70 wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz 258 dyrektorów, co stanowiło odpowiednio 44,9 i 15,2% ogółu pytanych.

Tabela 3. Odpowiedzi dyrektorów szkół na pytanie: „Jaki ma Pani/Pan stopień samodzielności w zakresie przygotowania arkusza organizacyjnego szkoły?"

Treść odpowiedzi	Liczba odpowiedzi	Udział w odpowiedziach ogółem [%]
Pełny – arkusz organizacyjny tylko przedkładam do zatwierdzenia organowi prowadzącemu	54	20,9
Częściowy – muszę przygotowanie arkusza organizacyjnego szkoły konsultować z organem prowadzącym	177	68,6
Nie mam samodzielności – organ prowadzący narzuca własną wersję arkusza organizacyjnego szkoły	27	10,5
Razem	258	100,0

Źródło: opracowanie własne.

Zaledwie jedna piąta (20,9%) ankietowanych dyrektorów przyznała, że ma pełną swobodę opracowania arkusza organizacyjnego szkoły. Blisko 70% spośród nich stwierdziło, że są zmuszeni konsultować arkusz organizacyjny na etapie jego opracowywania, natomiast co dziesiątemu (10,5%) organ prowadzący narzuca własną wersję arkusza organizacyjnego szkoły, co jest praktycznie odwróceniem ról. Potwierdza to znaczną rozbieżność między założeniami normatywnymi a realnym przebiegiem procesów zarządczych. Wydaje się jednak, że tego typu działania nie wynikają z chęci poszerzenia zakresu władzy przez organy wykonawcze gmin, lecz z konieczności ograniczania wydatków na politykę oświatową, które niepoddane „rozsądnej" kontroli mogłyby doprowadzić do problemów w innych obszarach.

Wyraźne wyodrębnienie nadzoru pedagogicznego i przekazanie go kuratorom oświaty spowodowało, że organy prowadzące szkół nie mają kompetencji w tym zakresie. Niemniej trudno wyobrazić sobie sytuację, że pozbawione są jakichkolwiek możliwości wpływania na kwestie dydaktyczno-wychowawcze i muszą ograniczyć swoje zaangażowanie wyłącznie do spraw organizacyjnych, administracyjnych i finansowych. Tym bardziej, że chociaż formalnie nie odpowiadają za treści nauczania i *de facto* za wyniki (zwłaszcza gdy wypełniają należycie swoje obowiązki), to jednak i tak władze lokalne, a przede wszystkim wójt, są obarczane polityczną odpowiedzialnością za całokształt funkcjonowania oświaty. „W odbiorze społecznym wójt jest uosobieniem władzy w gminie i to jemu najczęściej przypisywane są zasługi, jak i niepowodzenia, bez względu na to, ile było w nich jego bezpośredniego udziału" (Kotarba 2014, s. 61). Nie wnikając w to, jakimi motywami kierował się ustawodawca, należy zauważyć, że przewidział pewne możliwości interwencji organów prowadzących również w tym zakresie. Stosowna podstawa prawna dla takich działań znajduje się w ustawie Prawo oświatowe (art. 57 ust. 4). Zgodnie z przyjętą regulacją organ prowadzący szkołę może występować w sprawach dydaktyczno-wychowawczych i opiekuńczych z wnioskami do dyrektora

szkoły i organu sprawującego nadzór pedagogiczny. Podmioty te są zobowiązane do udzielenia odpowiedzi w terminie 14 dni. Z brzmienia przepisu nie wynika jakiekolwiek ograniczenie co do treści wniosku, który w odniesieniu do dyrektora szkoły może dotyczyć sugestii dotyczącej poprawy wyników nauczania czy usunięcia dostrzeżonych uchybień w pracy merytorycznej szkoły. Natomiast do organu sprawującego nadzór pedagogiczny organ prowadzący może wystąpić z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli przestrzegania określonych przepisów prawa oświatowego, ewaluacji bądź rozważenia zasadności polecenia dyrektorowi szkoły opracowania programu poprawy efektywności nauczania na podstawie danych zgromadzonych przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny w wyniku dotychczas przeprowadzonych czynności nadzoru (Pilich 2018, komentarz do art. 57 ustawy Prawo oświatowe).

Implementacja każdej polityki publicznej wymaga dysponowania zasobami nie tylko materialnymi i organizacyjnymi, lecz także kadrowymi. Wśród zaangażowanych w wykonywanie jakichkolwiek zadań ważną rolę odgrywają osoby wykonujące funkcje kierownicze, gdyż do nich należą organizacja pracy i czuwanie nad jej właściwym wykonywaniem. W jednostkach samorządu terytorialnego, obok ich organów, rolę taką odgrywają przede wszystkim kierownicy jednostek organizacyjnych. Dobrej realizacji polityki publicznej sprzyja stworzenie darzącego się wzajemnym zaufaniem i dobrze rozumiejącego się zespołu, utożsamiającego się z założonymi celami i sposobami ich osiągnięcia. Mimo specyfiki ustrojowej i organizacyjnej samorządu terytorialnego wydaje się, że to organ wykonawczy powinien mieć możliwość stworzenia takiej grupy osób pełniących funkcje kierownicze w instytucjach i jednostkach organizacyjnych gminy, która będzie wspierała realizację polityki władz samorządowych (Kotarba 2014, s. 64). Takie ogólne rozwiązanie przewidziano w ustawie o samorządzie gminnym (art. 30 ust. 2 pkt 5 oraz art. 33 ust. 5), wymieniając wśród zadań wójta zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz wykonywanie w stosunku do nich uprawnień zwierzchnika służbowego. Przepisy doprecyzowujące warunki zatrudniania tych osób, zawarte przede wszystkim w ustawie o pracownikach samorządowych[133], mimo nakładania pewnych dodatkowych wymogów związanych z zatrudnieniem kierowników, utrzymują decydujący głos wójta w wyborze kandydata.

W przypadku zatrudniania dyrektorów szkół i placówek mamy jednak do czynienia z odmiennymi regulacjami, które znacząco mogą wpłynąć na ich relacje z organem prowadzącym. Przepisy ustawy Prawo oświatowe stanowią, że stanowisko dyrektora szkoły lub placówki powierza organ prowadzący szkołę lub placówkę (art. 63 ust. 1). W sytuacji gdy organem prowadzącym jest jednostka samorządu terytorialnego, kompetencje te wykonuje organ wykonawczy, czyli w gminie wójt

[133] Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 902, z późn. zm.

(art. 29 ust. 2)[134]. W szkołach prowadzonych przez podmioty publiczne kandydata na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki wyłania się w drodze konkursu, a wyłonionemu w ten sposób kandydatowi nie można odmówić powierzenia stanowiska dyrektora (art. 63 ust. 10). Mimo że konkurs organizuje organ prowadzący, to jednak procedura jest dosyć szczegółowo określona w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej[135], a w samym Prawie oświatowym również zawarto pewne wymogi, m.in. co do składu komisji konkursowej. Musi się w niej znaleźć po trzech przedstawicieli organu prowadzącego szkołę lub placówkę i organu sprawującego nadzór pedagogiczny, po dwóch przedstawicieli rady pedagogicznej i rady rodziców oraz po jednym przedstawicielu zakładowych związków zawodowych, z zastrzeżeniem, że liczba przedstawicieli organu prowadzącego i organu nadzoru pedagogicznego nie może być mniejsza od łącznej liczby pozostałych członków komisji (art. 63 ust. 15). Warto podkreślić, że proporcje dotyczące reprezentacji poszczególnych podmiotów w komisji konkursowej zmieniały się kilkukrotnie, przy czym w latach 2009–2016 największą liczbę przedstawicieli w komisji miały organ prowadzący (trzy osoby) oraz organ nadzoru pedagogicznego (dwie osoby). W wyniku nowelizacji ustawy o systemie oświaty w 2016 roku wzmocniono reprezentację organu nadzoru, zrównując ją z liczbą przedstawicieli organu prowadzącego szkołę[136].

Nawet w okresie, w którym organ prowadzący miał największą reprezentację w komisji konkursowej, to gmina jako organ prowadzący odpowiadający za oświatę, a przede wszystkim wójt ponoszący również odpowiedzialność polityczną przed społecznością lokalną, miała ograniczony wpływ na wybór dyrektorów szkół. W przywołanych już badaniach autorów z 2012 roku na pytanie skierowane do wójtów, czy mają wystarczający wpływ na powierzanie funkcji dyrektorów szkół w gminie, ponad połowa odpowiedziała twierdząco (57,2%), około jednej piątej (21,4%) wyraziło zdanie przeciwne, tyle samo respondentów stwierdziło „trudno powiedzieć". Uzyskane wyniki mogłyby sugerować, że tryb powoływania dyrektorów nie stanowi dla wójtów większego problemu. Niemniej 32,9% spośród nich przyznało, że zdarzyło się, iż dyrektorem szkoły został nieakceptowany przez nich kandydat. Jedna czwarta (25,4%), powołując komisję konkursową do wyboru dyrektora szkoły, starała się wpłynąć na desygnowanie jej członków przez inne podmioty (kuratorium oświaty, związki zawodowe, radę rodziców), a 12,9% przyznało,

---

[134] Samo pojęcie „organ prowadzący" nie precyzuje w przypadku jednostek samorządu terytorialnego, który z organów JST ma wykonywać poszczególne kompetencje i obowiązki. Aby uniknąć nieporozumień, ustawodawca dookreślił to w art. 29 ustawy Prawo oświatowe.

[135] Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznego przedszkola, publicznej szkoły podstawowej, publicznej szkoły ponadpodstawowej lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej, Dz.U. 2017, poz. 1587.

[136] Art. 1 pkt 31 Ustawy z dnia 23 czerwca 2016 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych ustaw, Dz.U. 2016, poz. 1010.

że podejmuje nieoficjalne działania[137], by wpłynąć na końcową decyzję komisji zgodną z ich oczekiwaniami. Podejmowali więc próby ingerencji w działania niezależnych podmiotów i starali się wzmocnić swoją pozycję w sposób budzący wątpliwości natury etycznej, a nawet prawnej. Z kolei zdecydowana większość dyrektorów szkół (88,1%) była przekonana o decydującym wpływie wójtów na obsadę stanowisk dyrektorów w szkołach[138] (Kotarba 2014, s. 65).

Oczywiście istnieje również druga perspektywa oceny sposobu powoływania dyrektorów szkół, reprezentowana przez nich samych, jak również przez niektórych ekspertów ze środowisk pozasamorządowych oraz przedstawicieli administracji rządowej. Zgodnie z nią kierujący szkołami czy przedszkolami powinni być bardziej niezależni od samorządu. W dyskusjach, które poprzedzały wprowadzenie zmian wzmacniających pozycję organów nadzoru w 2016 roku, pojawiały się głosy o dyrektorach „przyniesionych w teczce" przez wójta, o zawieranych porozumieniach gminy z kuratorium (co potwierdziły przytoczone wyżej wyniki badań), o wyznawaniu zasady „mierny, bierny, ale wierny". I w tym środowisku jednak niektórzy zgadzali się, że samorządy powinny brać pełną odpowiedzialność za wybór dyrektora, a formuła konkursów już dawno się skompromitowała (Radwan 2016).

Niezależnie od tego, które z przedstawionych racji uzna się za bardziej uzasadnione i słuszne, faktem pozostaje, że taka niejednoznaczność w przypisaniu odpowiedzialności za wybór dyrektora szkoły nie jest korzystna. Część dyrektorów przyznaje, że kontestuje niepopularne, źle odbierane przez rodziców i nauczycieli decyzje organu prowadzącego, a z kolei zdaniem wójtów dyrektorzy pojawienie się problemów w funkcjonowaniu szkoły często tłumaczą działaniami gminy. Nie sprzyja to prawidłowemu wdrażaniu polityki edukacyjnej na tym poziomie (Kotarba 2015, s. 197).

Dodatkowo należy nadmienić, że gmina nie jest pracodawcą dyrektora szkoły. Ma to znaczące konsekwencje dla wzajemnych relacji. Jak orzekł Naczelny Sąd Administracyjny[139], zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych przez wójta, wynikające z ustawy o samorządzie gminnym, nie oznacza, że wójt przez powołanie dyrektora szkoły uzyskuje względem niego kompetencje w zakresie, w jakim przepisy prawa pracy upoważniają pracodawcę do kierowania pracą podporządkowanych mu pracowników. Dyrektor szkoły jest pracownikiem szkoły, a nie gminy (wójta). Zajmuje on najwyższą pozycję w strukturze organizacyjnej szkoły i z tego względu jego pracownicze podporządkowanie ma

---

[137] Należy zwrócić również uwagę, że aż 11 wójtów (15,7%) nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie, co wobec możliwości zaprzeczenia może sugerować, że jednak takie działania podejmowali, ale woleli się do nich nie przyznawać.

[138] Należy zastrzec, że było ono jednak oparte na subiektywnej ocenie skuteczności działań wójtów, a nie na analizie samych procedur konkursowych i obowiązujących rozwiązań prawnych.

[139] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 31.12.2003 r.) w Warszawie z dnia 24 listopada 1999 r., sygn. II SA 1735/99, Lex nr 29605, oprac. A. Kisielewicz.

inną treść niż podporządkowanie pozostałych pracowników. Dyrektor nie ma nad sobą bezpośredniego przełożonego, kierującego jego pracą. W tę rolę nie wchodzi wójt, ponieważ przepisy prawa wyposażają go tylko w niektóre kompetencje pracodawcy względem dyrektora szkoły (powierzenia stanowiska i odwołania z niego). Nie ma żadnych podstaw prawnych do uznania wójta za organ zarządzający szkołą w rozumieniu kodeksu pracy[140], dokonujący za pracodawcę czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec dyrektora. Brak bowiem przepisów prawnych upoważniających wójta do reprezentowania szkoły w stosunkach z jej dyrektorem w innych sprawach niż powierzenie i odwołanie z tego stanowiska. Wójt jedynie realizuje za gminę, która jest organem prowadzącym szkołę, jej kompetencje wynikające z przepisów prawa (czyli nadzór nad działalnością szkoły w zakresie spraw finansowych i administracyjnych) (zob. Jagielski, b.r.w.).

Jak już wcześniej zaznaczono, ważnym zagadnieniem implementacji lokalnej polityki oświatowej jest finansowanie wydatków związanych z jej realizacją. Ponoszą je organy prowadzące szkół, czyli w zakresie prezentowanej analizy – gminy. Należy zwrócić uwagę na dwa aspekty tego problemu. Pierwszym jest skala obciążenia budżetów gmin kosztami polityki oświatowej, drugim – możliwości wpływania władz lokalnych na najbardziej kosztochłonne elementy tej polityki.

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 4, wydatki gmin na oświatę i wychowanie (dział 801 klasyfikacji budżetowej) w latach 2006–2015 oscylowały wokół 35% (od 33% w 2010 roku do 37,2% w roku 2013). Widoczny spadek odsetka wydatków na oświatę w wydatkach ogółem w 2016 roku jest wynikiem wprowadzenia w życie rządowego programu Rodzina 500+, który realizują gminy. Spowodowało to skokowy wzrost wydatków (i dochodów) i zmieniło wyraźnie proporcje między rodzajami wydatków. W wartościach bezwzględnych jednak wydatki gmin na oświatę w tym roku nie odbiegały znacząco od lat poprzednich i wpisały się w stały trend wzrostowy.

Obciążenie wydatkami oświatowymi widać jeszcze wyraźniej w gminach wiejskich (tab. 5), w których ich udział jest wyższy od średniej dla gmin ogółem. Niemniej bez względu na to, czy analizie poddamy wydatki na oświatę wszystkich gmin czy tylko gmin wiejskich, nie ulega wątpliwości, że są one bardzo znaczące; stanowią największą część wydatków budżetowych gmin. Kolejne miejsce zajmują wydatki związane z opieką społeczną, jednak ich udział w wydatkach ogółem gmin do 2015 roku był ponaddwukrotnie niższy (w 2015 roku wyniósł 16%[141]),

---

[140] Zgodnie z art. 3^1 §1 Ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 108), za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba.

[141] Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów, Warszawa 2016, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/5723821/2015_JST_sprawozdania.zip, s. 65 [dostęp: 12.02.2018].

Tabela 4. Wydatki gmin na oświatę i wychowanie, ich udział w wydatkach gmin ogółem oraz udział wydatków na wynagrodzenia w wydatkach bieżących gmin na oświatę w latach 2006–2016

Rok	Wydatki gmin ogółem [tys. PLN]	Wydatki na oświatę i wychowanie [tys. PLN]				Udział wydatków na oświatę w wydatkach gmin ogółem [%]	Udział wynagrodzeń w wydatkach bieżących na oświatę [%]
		ogółem	majątkowe	bieżące	na wynagrodzenia		
2006	53 179 646	19 197 205	1 568 656	17 628 549	10 791 380	36,1	61,2
2007	56 074 124	20 443 270	1 426 779	19 016 491	11 536 182	36,5	60,7
2008	62 892 650	22 586 472	1 608 170	20 978 302	12 807 975	35,9	61,1
2009	70 002 631	24 470 209	1 830 558	22 639 651	14 014 680	35,0	61,9
2010	79 740 609	26 517 889	2 062 428	24 455 461	15 288 356	33,3	62,5
2011	79 686 866	27 765 761	1 563 806	26 201 955	16 801 443	34,8	64,1
2012	78 491 420	29 123 477	1 276 173	27 847 304	17 588 298	37,1	63,2
2013	79 442 533	29 526 661	1 205 411	28 321 250	17 690 447	37,2	62,5
2014	85 070 145	30 457 375	1 362 491	29 094 884	18 015 298	35,8	61,9
2015	85 944 374	31 494 607	1 301 805	30 192 802	18 529 990	36,6	61,4
2016	98 175 077	32 289 044	1 318 334	30 970 710	18 905 542	32,9	61,0
Razem	828 700 075	293 871 970	16 524 611	277 347 359	171 969 591	35,5	62,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacji o wykonaniu budżetów…

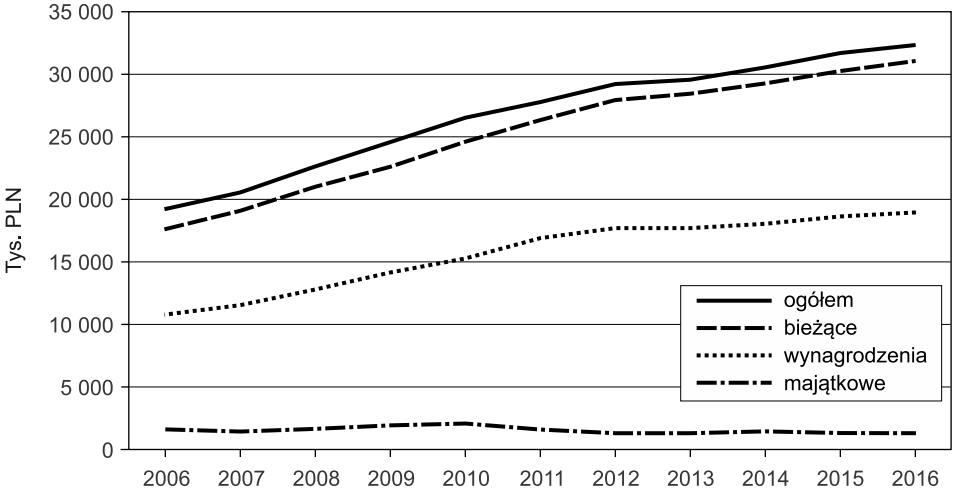
Tabela 5. Wydatki gmin wiejskich na oświatę i wychowanie, ich udział w wydatkach gmin wiejskich ogółem oraz udział wydatków na wynagrodzenia w wydatkach bieżących gmin wiejskich na oświatę w latach 2006–2016

Rok	Wydatki gmin ogółem [tys. PLN]	Wydatki na oświatę i wychowanie [tys. PLN]				Udział wydatków na oświatę w wydatkach gmin ogółem [%]	Udział wynagrodzeń w wydatkach bieżących na oświatę [%]
		ogółem	majątkowe	bieżące	na wynagrodzenia		
2006	23 213 588	8 855 964	837 845	8 018 119	4 907 012	38,1	61,2
2007	23 928 943	9 364 776	721 837	8 642 939	5 243 800	39,1	60,7
2008	27 100 255	10 254 261	724 863	9 529 398	5 819 396	37,8	61,1
2009	30 195 634	11 105 587	869 830	10 235 757	6 348 314	36,8	62,0
2010	35 301 594	12 023 321	985 921	11 037 400	6 897 250	34,1	62,5
2011	34 976 473	12 591 492	786 194	11 805 298	7 447 788	36,0	63,1
2012	34 191 470	13 219 128	659 932	12 559 196	7 792 974	38,7	62,0
2013	35 028 601	13 407 964	630 029	12 777 935	7 845 227	38,3	61,4
2014	37 416 548	13 774 956	692 674	13 082 282	7 956 641	36,8	60,8
2015	37 575 116	14 123 213	637 663	13 485 550	8 165 538	37,6	60,6
2016	42 815 995	14 368 654	640 591	13 728 063	8 291 235	33,6	60,4
Razem	361 744 217	133 089 316	8 187 379	124 901 937	76 715 175	36,8	61,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacji o wykonaniu budżetów…

natomiast począwszy od roku 2016, zbliżył się do poziomu udziału wydatków na oświatę (28,85[142]), jakkolwiek należy pamiętać o powodzie tej zmiany, a także o tym, że Program 500+ jest zadaniem zleconym finansowanym w całości z budżetu państwa.

Dane zawarte w tabelach 4 i 5 oraz wykres 1 pokazują również, że dominujący udział w wydatkach oświatowych gmin mają wydatki bieżące, a wśród nich ponad 60% stanowią wydatki na wynagrodzenia (bez uwzględnienia składek na ubezpieczenia społeczne). Co więcej, wydatki te ciągle rosną mimo zmniejszającej się liczby i uczniów, i szkół. Sprawia to, że w kontekście implementacji lokalnej polityki oświatowej należy poddać analizie, jakie czynniki oddziałują na wysoki udział wynagrodzeń w kosztach funkcjonowania lokalnego systemu oświaty oraz jaki wpływ mają lokalne władze na kształtowanie polityki wynagradzania nauczycieli, którzy stanowią największą grupę wśród pracowników szkół.



Wykres 1. Struktura i trend wydatków na oświatę i wychowanie w gminach w latach 2006–2016

Źródło: opracowanie własne.

Gminy jako organy prowadzące szkoły nie zatrudniają bezpośrednio nauczycieli, mają jednak pewien wpływ na ustalenie warunków ich wynagradzania, a przede wszystkim muszą zapewnić szkołom środki na pokrycie wydatków związanych z zatrudnieniem nauczycieli (i pozostałych pracowników). Szkoły jednak jako

[142] Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów, Warszawa 2017, http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=1c0aeb75-1202-4ee5-844f-a0d7bda03eee&groupId=764034, s. 65 [dostęp: 12.02.2018].

pracodawcy nauczycieli, a tym bardziej jednostki samorządu terytorialnego, nie mają pełnej swobody co do ustalania warunków zatrudnienia kadry pedagogicznej. Te w zasadniczej części zostały ustalone na poziomie ustawowym, w Karcie Nauczyciela[143], która „wprowadza szczegółowe zasady dotyczące zatrudniania i wynagradzania nauczycieli, dając owej grupie zawodowej przywileje wykraczające ponad przeciętne zapisane w Kodeksie pracy" (Bukowska i Kopańska 2012, s. 159).

Wynagrodzenie nauczycieli składa się z wynagrodzenia zasadniczego, dodatków (za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy), wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźne zastępstwa oraz nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatku za pracę na wsi lub w mieście liczącym do 5 tys. mieszkańców. Należy zauważyć, że do 2017 roku nauczycielom zatrudnionym na wsi lub w mieście liczącym do 5 tys. mieszkańców przysługiwał również nauczycielski dodatek mieszkaniowy, którego wysokość uzależniona była od stanu rodzinnego nauczyciela i mogła być także zróżnicowana w zależności od miejscowości, w której był zatrudniony[144]. Na wysokość wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela mają wpływ stopień awansu zawodowego, kwalifikacje oraz wymiar zajęć obowiązkowych, natomiast na wysokość dodatków – okres zatrudnienia, jakość świadczonej pracy, wykonywanie dodatkowych zajęć lub zadań, pełniona funkcja lub zajmowane stanowisko, jak również trudne bądź uciążliwe warunki pracy[145].

W Karcie Nauczyciela (art. 30 ust. 6) zobowiązano organy prowadzące szkół będące jednostkami samorządu terytorialnego do określenia w drodze regulaminu wysokości stawek i szczegółowych warunków przyznawania dodatków, warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźne zastępstwa, wysokości i warunków wypłacania nagród oraz innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy[146]. Mogłoby się wydawać, że ten obowiązek daje jednocześnie JST możliwość istotnego wpływania na wysokość wynagrodzeń nauczycieli i wykorzystywania tego instrumentu jako motywatora kadry pedagogicznej do lepszej pracy. Tak jednak nie jest. W 2000 roku wprowadzono do Karty Nauczyciela dodatkowe regulacje – ustanowiono wspomniane stopnie awansu zawodowego nauczycieli oraz zasadę, że regulaminy przyjmowane przez organy stanowiące JST powinny zapewnić na obszarze jej działania osiąganie przez nauczycieli średnich wynagrodzeń (składających się z wynagrodzenia zasadniczego i dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy, wynagrodzenia

[143] Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1189, z późn. zm. (dalej: Karta Nauczyciela).

[144] Przepis uchylono Ustawą z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych (art. 76 pkt 25 lit. a).

[145] Art. 30 ust. 1 i 2 Karty Nauczyciela.

[146] Tamże, art. 30 ust. 6.

za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw) w wysokości odpowiadającej co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego. Wynosiły one wówczas dla nauczyciela stażysty 82% kwoty bazowej określanej dla pracowników państwowej sfery budżetowej, dla nauczyciela kontraktowego – 125%, nauczyciela mianowanego – 175%, nauczyciela dyplomowanego – 225% płacy nauczyciela stażysty, ustalonej jako procent kwoty bazowej. Jednocześnie w ustawie wprowadzono przepis mówiący o tym, że środki niezbędne na średnie wynagrodzenia nauczycieli zagwarantowane są przez państwo w dochodach jednostek samorządu terytorialnego[147]. Przepis ten podlegał zmianom: w 2007 roku zdecydowano, że wynagrodzenie nauczyciela stażysty będzie odnoszone do kwoty bazowej określanej dla nauczycieli w ustawie budżetowej[148], natomiast w 2008 roku ustalono nowe kwoty średnich wynagrodzeń, które obowiązują już do chwili obecnej i wynoszą: dla nauczyciela stażysty 100%, dla nauczyciela kontraktowego 111%, dla nauczyciela mianowanego 144%, dla nauczyciela dyplomowanego 184% kwoty bazowej, określanej dla nauczycieli corocznie w ustawie budżetowej[149]. Warto również podkreślić, że jednostki samorządu terytorialnego mogą podnieść minimalną stawkę wynagrodzenia zasadniczego i inne składniki wynagrodzenia nauczycieli, przy czym zwiększenie środków na ten cel może następować wyłącznie z ich dochodów własnych[150].

Wprowadzanie nowych przepisów dotyczących wynagradzania nauczycieli zawężało możliwości prowadzenia własnej polityki wynagradzania nauczycieli przez jednostki samorządu terytorialnego. Zwieńczeniem tego procesu było nałożenie na organy prowadzące będące jednostkami samorządu terytorialnego obowiązku dokonywania corocznej analizy poniesionych wydatków na wynagrodzenia nauczycieli w odniesieniu do wymaganych średnich, a w przypadku ich nieosiągnięcia, do wypłacenia nauczycielom powstałej różnicy w postaci jednorazowego dodatku uzupełniającego, tak aby zapewnić osiągnięcie średnich wynagrodzeń na poszczególnych stopniach awansu zawodowego. Ponadto organ prowadzący będący jednostką samorządu terytorialnego ma obowiązek sporządzenia sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach i placówkach prowadzonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego i przedłożenia go organowi stanowiącemu, związkom zawodowym, dyrektorom szkół oraz regionalnej izbie

---

[147] Art. 1 pkt 24 Ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2000, nr 19, poz. 239.

[148] Art. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 6 grudnia 2007 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela, Dz.U. 2007, nr 247, poz. 1821.

[149] Art. 1 pkt 3 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela, Dz.U. 2009, nr 1, poz. 1.

[150] Art. 30 ust. 10 ustawy Karta Nauczyciela.

obrachunkowej, która kontroluje osiągnięcie w poszczególnych JST wysokości średnich wynagrodzeń[151].

Stworzenie tak sztywnych ram wynagradzania nauczycieli, w połączeniu z niewywiązywaniem się państwa z ustawowego obowiązku zapewnienia środków finansowych na pokrycie wymaganych kosztów (Kotarba 2013a, s. 220; Kapica 2014; Radwan 2015; Wittenberg 2016), powoduje, że przyjmowane w gminach regulaminy wynagradzania nauczycieli, określające m.in. zasady wypłacania dodatków motywacyjnych, nie odgrywają roli instrumentu zachęcającego kadrę pedagogiczną do ponadstandardowego zaangażowania w pracę. Powodem jest fakt, że i tak większość gmin wypłaca nauczycielom jednorazowe dodatki uzupełniające (Kotarba 2012)[152], a „nauczyciel, który ze względów merytorycznych nie otrzymał dodatku [motywacyjnego – B.K.] w ogóle lub otrzymał go w niskiej wysokości, i tak zostaje «nagrodzony», tylko w innej formie, niepowiązanej z jakością jego pracy" (Kotarba 2013b, s. 136).

Regulaminów wynagradzania nauczycieli, jako jednego z instrumentów wdrażania lokalnej polityki oświatowej, nie należy jednak rozpatrywać wyłącznie w kategoriach finansowych, gdyż jest to tylko jeden ich aspekt. Drugim jest sposób ustalenia kryteriów, od których zależą otrzymanie i wysokość dodatków funkcyjnego i motywacyjnego oraz nagród, świadczący w pewien sposób o „jakości" samej implementacji polityki oświatowej. O ile w pierwszym przypadku możliwości samorządów podlegają obiektywnym ograniczeniom z racji wskazanych problemów finansowych, związanych nie tylko z niedoszacowaną zwykle subwencją oświatową, lecz także z różnym poziomem ich zamożności, o tyle rozwiązania natury organizacyjno-regulacyjnej stanowią obszar, w którym organy prowadzące mogą wpływać na kształtowanie pożądanych postaw i zachowań nauczycieli.

Analizując regulaminy wynagradzania przez pryzmat ustalonych kryteriów, które uprawniają do dodatku motywacyjnego, należy zwrócić uwagę nie tylko na katalog czynności/działań nauczycieli, których wykonanie predysponuje do otrzymania dodatku i ma wpływ na jego wysokość, lecz także na przyjęty system oceniania. Ogólne warunki przyznawania dodatków motywacyjnych zostały określone, na podstawie ustawowej delegacji, przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu[153].

---

151 Tamże, art. 1 pkt 4.

152 Na przykład w latach 2011–2013 w 26 z 30 (83,3%) kontrolowanych przez NIK gmin nauczyciele nie osiągnęli średniej wysokości wynagrodzeń (Wykonywanie wybranych zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego. Informacja z kontroli, NIK, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kno~p_14_027_201409291254331411995273~02,typ,kk.pdf, s. 52 [dostęp: 14.02.2018]; zob. też. Kotarba 2012).

153 Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy, tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 416, z późn. zm.

Obejmują one osiągnięcia w procesie dydaktycznym i wychowawczo-opiekuńczym, skuteczne innowacje pedagogiczne, zaangażowanie i szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków oraz realizowanie zadań wynikających z priorytetów lokalnej polityki oświatowej. Organy prowadzące zwykle ograniczają się do doprecyzowania kryteriów zawartych w rozporządzeniu – wskazują konkretne działania i czynności, dzięki którym nauczyciel może otrzymać dodatek. Zwraca uwagę powszechne ustalanie dodatkowych warunków dla dyrektorów szkół, co jest w pełni uzasadnione ich szczególną rolą związaną z zarządzaniem tymi jednostkami (Kotarba 2013a, s. 222).

Przyjmowane kryteria mogą stanowić skuteczny instrument motywujący pod warunkiem dokonywania rzetelnej i obiektywnej oceny pracy nauczycieli i dyrektorów. Nie gwarantuje tego samo rozbudowanie i sprecyzowanie kryteriów w regulaminach. Należy zwrócić uwagę, że fluktuacja kadry w szkołach jest niewielka, między nauczycielami, jak również nauczycielami i dyrekcją mogą się wytworzyć relacje niesprzyjające obiektywizmowi. Uznaniowy charakter dodatku może budzić pokusę niezadrażniania wzajemnych stosunków i ujednolicania wysokości dodatków lub preferowania niektórych osób z powodów pozamerytorycznych. Dopuszczenie do takiej sytuacji osłabia skuteczność tego instrumentu w realizacji lokalnej polityki oświatowej. Możliwe są jednak bardziej zaawansowane rozwiązania, w których nie tylko przyjmuje się kryteria, lecz także je kwantyfikuje. Następuje to poprzez przyznanie każdemu z kryteriów określonej liczby punktów, z których każdy ma złotówkową wartość powstałą z podzielenia kwoty przeznaczonej na dodatki motywacyjne w danej szkole przez ogólną liczbę punktów zdobytych przez nauczycieli. W praktyce takie rozwiązania są jednak stosowane rzadko (Kotarba 2013a, s. 223).

Wśród innych regulacji zawartych w Karcie Nauczyciela, dotkliwych dla finansów gmin (i pozostałych rodzajów JST), należy wyróżnić urlopy dla poratowania zdrowia nauczycieli (art. 73). Wzbudzają one duże kontrowersje, zwłaszcza wśród samorządowców oraz innych grup pracowniczych, których członkowie postrzegają możliwość ich uzyskania jako co najmniej nie do końca uprawniony przywilej. Przepisy zawarte w Karcie Nauczyciela dają nauczycielowi zatrudnionemu w pełnym wymiarze czasu pracy, po przepracowaniu minimum siedmiu lat w szkole w wymiarze nie niższym niż połowa obowiązkowego wymiaru zajęć, prawo skorzystania z urlopu zdrowotnego w celu przeprowadzenia zaleconego leczenia choroby zagrażającej wystąpieniem choroby zawodowej lub choroby, w której powstaniu czynniki środowiska pracy lub sposób wykonywania pracy odgrywają istotną rolę, albo na leczenie uzdrowiskowe lub rehabilitację uzdrowiskową, w wymiarze nieprzekraczającym jednorazowo roku. Kolejnego urlopu dla poratowania zdrowia można udzielić po upływie roku od zakończenia poprzedniego, a jego łączny wymiar w okresie całego zatrudnienia nauczyciela nie może przekroczyć trzech lat. O potrzebie udzielenia nauczycielowi urlopu

dla poratowania zdrowia orzeka lekarz mający uprawnienia do realizacji badań z zakresu medycyny pracy, wykonujący działalność w jednostce służby medycyny pracy, z którą szkoła zawarła umowę o przeprowadzanie badań wstępnych, okresowych i kontrolnych pracowników. Należy zauważyć, że do końca 2017 roku obowiązywały przepisy w brzmieniu mniej restrykcyjnym, jeżeli chodzi o uzyskanie urlopu. Przede wszystkim nie wiązały urlopu z chorobą zawodową ani nie wymagały, by o jego potrzebie orzekał lekarz medycyny pracy[154] (dodatkowo zatrudniony w zakładzie leczniczym, z którym szkoła ma podpisaną umowę)[155]. Również wymagany staż pracy uprawniający do urlopu stopniowo się wydłużał[156] do obecnie obowiązujących siedmiu lat.

W okresie urlopu nauczyciel zachowuje prawo do comiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat oraz prawo do innych świadczeń pracowniczych, w tym dodatków socjalnych. To właśnie konieczność wypłacania przez organy prowadzące wynagrodzenia nauczycielom przebywającym na urlopach zdrowotnych, przy jednoczesnej konieczności zatrudnienia osób na zastępstwo, generuje dodatkowe koszty związane z funkcjonowaniem szkół. W 2012 roku samorządy wydały ok. 700 mln zł na sfinansowanie nauczycielskich urlopów na poratowanie zdrowia[157]. W 2016 roku koszty te zmalały do ok. 550 mln zł[158]. Mimo to skala kosztów jest nadal duża i ogranicza możliwości finansowania przedsięwzięć, które mogłyby poprawić warunki nauczania i osiągane efekty. Oczywiście nie ma pewności, że w przypadku likwidacji urlopów na poratowanie zdrowia lub przejęcia ich finansowania przez administrację rządową „zaoszczędzone" w ten sposób pieniądze władze lokalne skierowałyby na cele oświatowe, jednak nawet gdyby tak się nie stało, to – biorąc pod uwagę fakt, że subwencja oświatowa w większości gmin nie pokrywa niezbędnych wydatków związanych z prowadzeniem szkół – ograniczenie dodatkowych kosztów poprawiałoby ogólną kondycję finansową jednostki samorządowej.

Kolejną regulacją zawartą w Karcie Nauczyciela wpływającą istotnie na koszty realizacji lokalnej polityki oświatowej jest tygodniowy wymiar zajęć dydaktycznych.

---

[154] Nadal nie jest wymagane skierowanie od lekarza medycyny pracy w przypadku urlopu dla poratowania zdrowia na leczenie uzdrowiskowe lub rehabilitację uzdrowiskową (art. 73 ust. 10j ustawy Karta Nauczyciela).

[155] Ustawa Karta Nauczyciela.

[156] Początkowo (1982 rok) było to trzy lata, w 1996 roku wymagany staż wydłużono do lat pięciu, natomiast w 2004 – do siedmiu.

[157] Komunikat ze spotkania w MEN w sprawie urlopu dla poratowania zdrowia i urlopu wypoczynkowego nauczycieli, Sekcja Krajowa Oświaty i Wychowania NSZZ Solidarność, Warszawa, 11.09.2012 r., http://www.solidarnosc.org.pl/oswiataa/index.php/prezyduim-skoiw/1196-komunikat-w-sprawie-urlopu-dla-poratowania-zdrowia-i-urlopu-wypoczynkowego-.html [dostęp: 14.02.2018].

[158] Uzasadnienie do projektu ustawy o finansowaniu zadań oświatowych z projektami aktów wykonawczych, Druk nr 1837, VIII kadencja Sejmu.

Czas pracy nauczyciela zatrudnionego w pełnym wymiarze nie może przekraczać 40 godzin tygodniowo. W ramach tego czasu nauczyciel obowiązany jest realizować zarówno zajęcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze prowadzone bezpośrednio z uczniami, jak i inne zajęcia i czynności wynikające z zadań statutowych szkoły. Tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć dydaktycznych prowadzonych bezpośrednio z uczniami jest zróżnicowany w zależności od charakteru stanowiska i typu szkoły, jednak w zdecydowanej większości przypadków wynosi 18 godzin (art. 42). W latach 2009–2016 nauczyciele szkół podstawowych i gimnazjalnych byli zobowiązani dodatkowo do przeprowadzenia zajęć opieki świetlicowej lub zajęć w ramach godzin przeznaczonych w ramowych planach nauczania do dyspozycji dyrektora, w wymiarze dwóch godzin tygodniowo, a nauczyciele szkół ponadgimnazjalnych – jednej godziny[159].

Nauczycielskie pensum istotnie wpływa na liczbę nauczycieli zatrudnionych w szkołach, a w konsekwencji na koszty ich funkcjonowania. Jak pokazano w tabeli 4, wynagrodzenia kadry pedagogicznej to ponad 60% bieżących kosztów utrzymania szkół. Każde zmniejszanie liczby uczniów, w powiązaniu ze sposobem naliczania subwencji oświatowej dla samorządów terytorialnych, powoduje, że wpływy z budżetu państwa są coraz niższe (chociaż w przeliczeniu na jednego ucznia co roku obserwowany jest wzrost subwencji), a konieczne do poniesienia nakłady na realizację zadań oświatowych nie maleją (a nawet rosną, chociażby z powodu inflacji). Koszty utrzymania obiektów oraz zatrudnienia kadry są praktycznie niezależne od liczebności uczniów w oddziałach. Na ich obniżenie wpływają redukcja liczby oddziałów (klas) i związane z tym zmniejszenie liczby etatów nauczycieli; w skrajnym przypadku wiąże się to z likwidacją szkoły. Utrzymywanie poziomu zatrudnienia nauczycieli przy malejącej subwencji utrudnia utrzymanie sieci szkół na poziomie satysfakcjonującym mieszkańców. Dotyczy to zwłaszcza szkół podstawowych i gimnazjalnych zlokalizowanych na terenach wiejskich (Kotarba 2013c, s. 138–139).

2.3.3. Ewaluacja

Analizując ewaluację polityki oświatowej (edukacyjnej), należy rozważyć problem, co jest/powinno być celem tej polityki na poziomie gmin. Wbrew pozorom nie jest to oczywiste, a to ze względu na rozdzielenie odpowiedzialności za prowadzenie szkół, obejmujące – ogólnie rzecz ujmując – „materialną stronę edukacji", i jej istoty, którą stanowi wyposażenie uczniów w określony zasób wiedzy, poszerzony o elementy wychowania. Brzmienie przepisu ustawy ustrojowej o samorządzie gminnym

[159] Rozwiązanie to wprowadzono Ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy Karta Nauczyciela, Dz.U. 2009, nr 1, poz. 1, a zniesiono Ustawą z dnia 18 marca 2016 r. o zmianie ustawy Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2016, poz. 668.

(a także samorządzie powiatowym i województwa), w którym powierzono gminom sprawy oświaty, sugeruje pełną odpowiedzialność władz lokalnych za całokształt procesu edukacyjnego. A jednak przepisy prawa materialnego praktycznie wyłączają samorządy z programowania lokalnej polityki edukacyjnej w części dotyczącej kształcenia, a jej implementację sprowadzają do wykonywania, w ściśle określony sposób, wskazanego katalogu działań. To odgórne przepisy określają programy nauczania, sposób weryfikacji efektów kształcenia, treść podręczników i materiałów dydaktycznych, wymagane kwalifikacje nauczycieli, czas ich pracy i sposób wynagradzania itd. (zob. Zahorska 2013, s. 128–130).

W takim stanie rzeczy można z jednej strony postawić tezę, że w praktyce celem polityki edukacyjnej gmin jest „tylko" zapewnienie materialnych i organizacyjnych warunków umożliwiających kształcenie. Z drugiej strony pozaformalne, kontekstowe uwarunkowania wdrażania polityki publicznej wskazują, że istotne jest również to, jak oświatowe zadania gmin postrzegają mieszkańcy, a ci raczej nie wnikają w uwarunkowania formalnoprawne i wynikającą z nich praktykę. Szkoły i efekty ich działalności wiążą z samorządem gminnym, wobec czego, mimo wskazanych ograniczeń, ich władze w oczach społeczności lokalnej są odpowiedzialne za całokształt lokalnej polityki edukacyjnej.

Ten swoisty dualizm powoduje, że ewaluacja polityki edukacyjnej na poziomie gmin powinna dotyczyć zarówno sposobu realizacji zadań koncentrujących się na wymiarze materialno-organizacyjnym, jak i kwestii związanych z samym kształceniem. Za ewaluacją drugiego wymiaru przemawiają nie tylko wspomniane uwarunkowania kontekstowe, lecz także wprowadzone w 2009 roku ustawowe zobowiązanie organu wykonawczego do składania organowi stanowiącemu corocznej informacji o stanie realizacji zadań oświatowych (dalej: Informacja)[160]. Ustalono termin jej przedstawienia (do 31 października każdego roku za poprzedni rok szkolny) oraz wymóg uwzględnienia w niej wyników sprawdzianów i egzaminów w szkołach tych typów, których prowadzenie należy do zadań własnych JST. W przypadku gmin były to sprawdziany w klasach VI szkół podstawowych oraz egzamin gimnazjalny, a po wejściu w życie ustawy Prawo oświatowe jest to egzamin ósmoklasisty. Pierwotnie nie ustalono żadnych innych wymogów; ostateczny zakres Informacji w praktyce zależał (i nadal zależy) od woli organu wykonawczego. Jak zaznaczono w uzasadnieniu do ustawy wprowadzającej ten przepis, „lokalna polityka edukacyjna musi być poddana kontroli społecznej, a jej założenia i efekty powinny być znane w środowisku lokalnym i wśród rodziców"[161].

---

[160] Art. 1 pkt 5 Ustawy z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2009, nr 56, poz. 458. Obecnie art. 11 ust. 7 ustawy Prawo oświatowe.

[161] Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Druk nr 1343, VI kadencja Sejmu, s. 20.

Zakres składanej przez wójta Informacji rozszerzono w 2015 roku[162] o wyniki nadzoru pedagogicznego. Argumentacja była podobna. Uznano, że dla efektywności sprawowanego nadzoru pedagogicznego ważne jest zaangażowanie w działania na rzecz doskonalenia jakości pracy szkół, oprócz dyrektorów oraz nauczycieli, również innych podmiotów, tj. organów prowadzących, uczniów, wychowanków i ich rodziców[163].

Odnosząc się do praktyki, należy stwierdzić, że do czasu wprowadzenia wskazanych wyżej rozwiązań ustawowych trudno było doszukać się przejawów ewaluacji polityki edukacyjnej dokonywanej przez władze lokalne. W zakresie materialno-organizacyjnym pewne elementy ewaluacji wypełniały (i wypełniają nadal) sprawozdania z wykonania budżetów gmin. Ograniczają się one jednak do podania wysokości nakładów, bez analizy efektywności, co osłabia ich wymiar ewaluacyjny.

Zmiany wymusiło wprowadzenie obowiązku składania informacji o realizacji zadań oświatowych, jakkolwiek należy zauważyć, że informacja to nie ewaluacja, chociaż może jej sprzyjać. Mankamentem jest również odgórny tryb wprowadzenia tego zobowiązania, co zwykle wiedzie (nie tylko w tym konkretnym przypadku) do wypełnienia obowiązku, a niekoniecznie skłania do podjęcia wewnętrznie motywowanej rzetelnej oceny[164].

Jak wykazały przeprowadzone w 2016 roku badania w wybranych gminach[165], we wszystkich wójtowie przedłożyli radom gmin sprawozdania w ustawowym terminie, chociaż były przypadki, że do organów stanowiących trafiły sprawozdania dyrektorów szkół składane wójtowi, bez zbiorczego opracowania i formalnego przekazania przez organ wykonawczy (sytuacja taka wystąpiła w gminach Dziadowa Kłoda, Stare Pole i Stegny). W gminie Słupsk przedłożono radzie „Informację o wynikach nauczania i osiągnięciach w szkołach podstawowych i gimnazjach w roku

---

[162] Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2015, poz. 357.

[163] Uzasadnienie do Ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Druk sejmowy 2957, VII kadencja Sejmu, s. 39.

[164] Zdarzają się wręcz przypadki ignorowania przez organy wykonawcze obowiązku przedstawienia informacji o realizacji zadań oświatowych. Tak było np. w gminie Hyżne (woj. podkarpackie), w której do roku 2014 organ wykonawczy nie przedstawił żadnej informacji radzie gminy (informacja UG Hyżne, stanowisko ds. obsługi rady gminy i wójta, 03.02.2015).

[165] Badania przeprowadzono w 12 gminach (Dzierżoniów, Chocianów, Wąsosz, Dziadowa Kłoda, Kamienna Góra, Rudna w woj. dolnośląskim oraz Pruszcz Gdański, Bytów, Kartuzy, Słupsk, Stare Pole, Stegna w woj. pomorskim) dobranych metodą celowo-losową. Najpierw wybrano dwa województwa, kierując się proporcją wydatków bieżących na oświatę do subwencji oświatowej i dotacji na zadania bieżące z budżetu państwa w 2015 roku (w skali województwa). Wybrano województwa o skrajnych proporcjach: dolnośląskie, w którym wskaźnik wyniósł 141,4%, oraz pomorskie, ze wskaźnikiem 120,5%. Następnie w każdym województwie wylosowano sześć gmin (jedną miejską, dwie miejsko-wiejskie i trzy wiejskie). Ze względu na liczebność próba nie była reprezentatywna (Kotarba 2016b).

szkolnym 2014/2015", co nie odpowiadało ustawowemu wymogowi, zwłaszcza że problem nie dotyczył jedynie tytułu dokumentu, lecz także jego zawartości. Zakres podawanych informacji był zróżnicowany (tab. 6).

W realizacji każdej polityki publicznej ważny jest nie tylko dostęp do informacji, lecz także jej jakość. Informacje o stanie realizacji zadań oświatowych w badanych gminach były pod jednym i drugim względem bardzo zróżnicowane, przy czym należy zaznaczyć, że brak niektórych danych w sprawozdaniach może wynikać z niewystępowania jakiegoś zjawiska/okoliczności w danej gminie (np. brak stypendiów za wyniki w nauce, które mają charakter fakultatywny i zależą od decyzji lokalnych władz). Jeśli chodzi o sam fakt występowania określonych danych, to z katalogu zaproponowanego w tabeli 6 odnotowano tylko trzy, które wystąpiły we wszystkich przypadkach: dane dotyczące sieci szkół, liczby uczniów oraz wyników sprawdzianów i egzaminów. Z wyjątkiem jednej gminy (Słupsk) we wszystkich Informacjach znalazła się również liczba zatrudnionych nauczycieli (często podawano także stan zatrudnienia pracowników obsługi), w 10 przypadkach poinformowano o strukturze stopni awansu zawodowego nauczycieli. Informacje te mają charakter podstawowy, a konieczność podania wyników sprawdzianów i egzaminów wypływa wprost z przepisów ustawy o systemie oświaty. W jednej gminie (Pruszcz Gdański) liczbę uczniów ukazano w kilkuletniej perspektywie, mimo że ustawa mówi o składaniu Informacji za jeden rok. Należy uznać to za korzystne, gdyż taka informacja pokazuje istniejący trend i pozwala antycypować niezbędne w przyszłości działania, czyli ułatwia programowanie lokalnej polityki oświatowej.

Zwraca uwagę fakt, że tylko w połowie gmin podano liczebność oddziałów w szkołach (wprost lub w sposób łatwy do stwierdzenia). Dla realizacji lokalnej polityki oświatowej dane te mają duże znaczenie, gdyż liczebność oddziałów szkolnych wywiera decydujący wpływ na koszty funkcjonowania szkół.

Mimo wielu zastrzeżeń oraz likwidacji sprawdzianów dla uczniów VI klas szkoły podstawowej, jak również likwidacji gimnazjów, a wraz z nimi egzaminów gimnazjalnych, z punktu widzenia efektów polityki edukacyjnej ważną informacją pozostają wyniki takich zestandaryzowanych egzaminów; przy czym ich przydatna interpretacja jest możliwa w sytuacji, gdy podane są na tle osiągnięć uczniów innych szkół. W analizowanych Informacjach w jednym przypadku (Stare Pole) takich odniesień nie poczyniono. W Pruszczu Gdańskim wyniki porównano tylko z Trójmiastem, jednocześnie zaznaczono:

> Pierwszym krokiem w interpretacji wyniku ogólnego szkoły jest porównanie go ze średnimi wynikami uzyskanymi przez uczniów w Polsce oraz w regionie (województwo, powiat gmina), w którym działa szkoła. Tego typu zestawienie pozwala na określenie (w dużym przybliżeniu), jak wypadli uczniowie szkoły na tle średnich wyników pozostałych piszących sprawdzian. Potrzebne

Tabela 6. Zakres danych zawartych w informacjach o stanie realizacji zadań oświatowych w badanych gminach w roku szkolnym 2014/2015

Zakres informacji	Dzierżoniów	Chocianów	Wąsosz	Dziadowa Kłoda	Kamienna Góra	Rudna	Pruszcz Gdański	Bytów	Kartuzy	Słupsk	Stare Pole	Stegna
Sieć szkół/przedszkoli												
Liczba uczniów/wychowanków												
Liczebność oddziałów	■			■			■	■		■	■	
Liczba nauczycieli										■		
Wykształcenie nauczycieli		■	■	■	■			■	■	■	■	
Liczba/odsetek nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego			■							■		
Doskonalenie zawodowe nauczycieli				■	■	■		■	■	■	■	
Wyniki sprawdzianów i egzaminów												
Osiągnięcia uczniów w olimpiadach, konkursach, zawodach sportowych	■			■	■		■		■			■
Edukacyjna wartość dodana		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Realizacja programów oświatowych, projektów edukacyjnych			■		■	■	■				■	
Działalność wychowawcza/profilaktyka			■		■		■		■	■		■
Dofinansowanie kształcenia pracowników młodocianych			■	■	■	■	■			■	■	■
Nadzór pedagogiczny		■	■	■	■	■		■		■	■	
Wsparcie dla uczniów o szczególnych potrzebach	■		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Zajęcia pozalekcyjne, dodatkowe	■	■		■	■				■	■		■
Stypendia za wyniki w nauce i osiągnięcia sportowe		■	■	■	■	■		■		■	■	■
Stypendia socjalne, wsparcie materialne	■			■	■	■			■	■	■	■
Baza materialna szkół			■	■	■		■		■	■	■	
Finansowanie oświaty w gminie		■	■	■			■			■	■	■
Charakterystyka problemów		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Badanie satysfakcji uczniów i/lub rodziców		■	■		■	■	■	■	■	■	■	■
Wnioski lub rekomendacje		■	■		■		■	■	■	■	■	■

■ występowanie informacji; □ brak informacji. Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacji o stanie realizacji zadań oświatowych w badanych gminach.

dane można znaleźć w raportach OKE i CKE publikowanych na stronach internetowych tych instytucji[166].

Przyjęcie takiego rozwiązania można uznać za co najmniej dyskusyjne – autor Informacji zdaje sobie sprawę, że wskazane jest odwołanie się do wyników innych szkół, jednak tego nie czyni. W pozostałych gminach uzyskane wyniki pokazywano najczęściej na tle średnich osiągniętych w powiecie i województwie, w trzech przypadkach odwołano się również do wyników w skali kraju (Bytów, Słupsk, Stegny). Należy podkreślić, że w Dzierżoniowie, jako jedynej wśród badanych gmin, w Informacji umieszczono dane dotyczące edukacyjnej wartości dodanej (EWD)[167].

Pod względem innych danych informacje o stanie realizacji zadań w badanych gminach były zdecydowanie różne. W połowie przypadków podano informacje dotyczące osiągnięć uczniów w olimpiadach, konkursach i zawodach sportowych. Dane te można wykorzystać jako dobry wskaźnik efektów nauczania. Wprawdzie osiągnięcie sukcesów w tego typu rywalizacji w znacznym stopniu zależy od predyspozycji i zaangażowania konkretnych uczniów, jednak bez odpowiedniego wsparcia ze strony szkół sięgnięcie po nie byłoby raczej niemożliwe. W siedmiu przypadkach podano informacje dotyczące realizacji przez szkoły programów oświatowych (gminnych i pozagminnych), jak również projektów edukacyjnych dofinansowywanych ze środków europejskich, natomiast w sześciu – o zajęciach dodatkowych, pozalekcyjnych. Informacje te obrazują zaangażowanie szkół w ponadstandardowe działania poprawiające warunki osiągania lepszych wyników nauczania i również mogą być wykorzystane jako jeden ze wskaźników oceny realizacji zadań oświatowych w poszczególnych szkołach i gminie. Podobną rolę mogą odgrywać dane o przyznanych uczniom stypendiach, gdyż potwierdzają wysokie osiągnięcia uczniów i ich skalę. Dane te zawarto w Informacjach czterech gmin. Ważną funkcję w nauczaniu pełni przygotowanie zawodowe nauczycieli. Obok informacji o stopniach awansu zawodowego istotne jest to, czy kadra pedagogiczna podnosi kwalifikacje, tym bardziej że szkoły dysponują obligatoryjnie tworzonymi funduszami na rzecz doskonalenia zawodowego. Informację taką podano tylko w pięciu gminach, w tym w dwóch wyłącznie w ujęciu finansowym, z którego w kontekście poprawy poziomu wykształcenia nauczycieli niewiele wynika.

---

166 Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych gminy miejskiej Pruszcz Gdański za rok szkolny 2014/2015, s. 23.

167 „Metoda EWD to zestaw technik statystycznych pozwalających zmierzyć wkład szkoły w wyniki nauczania. By można ją zastosować, potrzebujemy wyników przynajmniej dwóch pomiarów osiągnięć szkolnych: na początku nauki w danej szkole i na jej zakończenie. Wskaźniki EWD należy traktować jako ważną informację zwrotną dla szkoły, wspierającą podejmowanie decyzji o kierunkach jej rozwoju". Czym jest EWD?, Instytut Badań Edukacyjnych, http://ewd.edu.pl/czym-jest-ewd/ [dostęp: 16.02.2018].

W zbiorowości liczącej zwykle co najmniej kilkuset uczniów zdarzają się przypadki osób z pewnymi dysfunkcjami, wymagających szczególnego wsparcia w procesie dydaktycznym. Informacje o działaniach na rzecz takich osób pozwalają określić skalę problemu w gminie, ocenić zakres pomocy, jak również zwrócić uwagę na konieczność podjęcia innych działań. W badanych gminach tylko w jednym przypadku (Chocianów) zawarto takie informacje w dokumencie przedłożonym organowi stanowiącemu.

Nie mniej ważnymi od nauczania elementami realizacji zadań oświatowych są działalność wychowawcza, profilaktyka uzależnień oraz udzielanie wsparcia materialnego uczniom potrzebującym. Ten obszar aktywności oświatowej JST wiąże się z innymi – pomocą społeczną oraz profilaktyką alkoholową i zapobieganiem narkomanii. W przypadku działalności wychowawczo-profilaktycznej dane dotyczące tej sfery zawarto w sześciu Informacjach, a w odniesieniu do wsparcia materialnego udzielanego uczniom – w czterech.

Jak już wcześniej zaznaczono, elementem polityki oświatowej gmin jest zapewnienie szkołom odpowiedniej bazy lokalowej i wyposażenie ich w niezbędne pomoce naukowe. Można założyć, że „powierzchowna" wiedza o stanie budynków szkolnych i wyposażeniu w pomoce dydaktyczne jest powszechna. Natomiast informacje o stanie technicznym budynków i problemach z ich wyposażeniem wymagają jednak wiedzy specjalistycznej i udostępnienia jej zainteresowanym. Wydaje się, że w informacjach o realizacji zadań oświatowych takie przynajmniej syntetyczne dane powinny być podane. Analiza wykazała, że dość pobieżne informacje, niemające charakteru krytycznego, znalazły się w dokumentach pięciu gmin. Podobnie było z ukazaniem problemów finansowania oświaty w gminach. Wprawdzie organy stanowiące uchwalają budżet i rozpatrują sprawozdania z jego wykonania, ale należy mieć na uwadze fakt, że duży zakres tych dokumentów, obejmujących całość gospodarki finansowej gminy, nie sprzyja koncentrowaniu się na wybranych obszarach, zwłaszcza że największe emocje budzą sprawy inwestycji infrastrukturalnych. Ponadto cechą sprawozdań jest odniesienie dochodów (przychodów) i wydatków (rozchodów) wykonanych do planowanych, co powoduje, że inne kwestie schodzą na dalszy plan. Informacje w pięciu gminach zawierały zagregowane dane dotyczące finansowania wydatków oświatowych.

Zaskakującą kwestią w analizowanych Informacjach była sprawa nadzoru pedagogicznego. Tylko w czterech gminach wypełniono ten obowiązek. A ustawa mówi wprost o tym, że informacja o stanie realizacji zadań oświatowych powinna zawierać ten element. Co więcej, tylko w jednej gminie (Dzierżoniów) była to pełna informacja, wskazująca wyniki kontroli, zastrzeżenia i podjęte środki w celu usunięcia niedomagań. W pozostałych przypadkach jedynie wyliczono kontrole, ewentualnie enigmatycznie informowano, że zalecenia zostały uwzględnione w planach pracy szkół.

Podsumowując analizę treści badanych Informacji, należy stwierdzić, że również pod względem merytorycznym były one mocno zróżnicowane. Najwyższą jakość miała Informacja burmistrza Dzierżoniowa, która zawierała największą liczbę wartościowych danych profesjonalnie opracowanych. W Informacji tej wskazano również na problemy, z jakimi mierzą się lokalne władze w zakresie edukacji, czego nie odnotowano w żadnej innej gminie. Realizacja lokalnej polityki edukacyjnej ma charakter ciągły, wobec czego w zmieniającym się otoczeniu należy podejmować jej korekty. Sprzyjałyby temu informacje o realizacji zadań oświatowych zawierające, obok wskazania problemów, wnioski i rekomendacje na przyszłość. Odnotowano je tylko w trzech przypadkach. Jak wynika z analizy, również tylko w dwóch przypadkach podano wyniki badania poziomu satysfakcji uczniów (Dziadowa Kłoda) oraz rodziców (Dzierżoniów) z niektórych elementów działalności edukacyjnej.

W zdecydowanej większości badanych gmin organy stanowiące nie wykorzystały w 2015 roku przedłożonych Informacji do oceny realizacji polityki ani do jej planowania (programowania). Po prostu przyjęły je do wiadomości. Potwierdziła to analiza protokołów sesji rad gmin. W dziewięciu przypadkach radni nie mieli pytań, nie wyrażali własnych ocen, nie odbyła się żadna dyskusja nad Informacjami. Tylko w trzech gminach (Kartuzy, Pruszcz Gdański i Stegna) pojawiły się jakiekolwiek wypowiedzi radnych dotyczące samej Informacji i oświaty w gminach. Do istotniejszych można zaliczyć kwestie: liczebności oddziałów, dokształcania nauczycieli, skutków zmniejszenia liczby uczących się języka kaszubskiego dla wysokości subwencji i kryteriów przyznawania stypendiów za wyniki w nauce. W Pruszczu Gdańskim radny wyraził krytyczny pogląd na temat jakości przedłożonej Informacji. Stwierdził, że jest głównie zestawieniem danych statystycznych dotyczących nauczycieli, uczniów i dzieci przedszkolnych. „Uważam, że realizacja zadań oświatowych, na które Gmina przeznacza nieomal połowę swojego budżetu, wymaga starannej ewaluacji działań całego Urzędu, wychodzącej zdecydowanie poza potoczną zasadę «jaki koń jest, każdy widzi»”[168]. W żadnej nie odbyła się jednak poważna dyskusja, która mogłaby coś wnieść do oceny (ewaluacji) lokalnej polityki edukacyjnej czy wpłynąć na jej realizację poprzez zaproponowanie podjęcia działań korygujących. Taka dyskusja umożliwiłaby osadzenie danych ilościowych w kontekście sytuacyjnym (ramach interpretacyjnych).

Nieco inaczej wyglądała sprawa wykorzystania Informacji przez pracowników urzędów gmin i jednostek organizacyjnych zajmujących się obsługą administracyjno-finansową jednostek oświatowych. Na podstawie przeprowadzonych wywiadów[169] można stwierdzić, że w tej grupie Informacje częściej stanowiły materiał

[168] Protokół XIV obrad XIV zwyczajnej sesji Rady Miasta Pruszcz Gdański, która odbyła się w dniu 22 grudnia 2015 roku, s. 6.

[169] Wywiady telefoniczne przeprowadzono 26 sierpnia 2016 roku z pracownikami administracji samorządowej zajmującymi się przygotowaniem założeń (zapotrzebowania) do projektu budżetu w części dotyczącej oświaty lub ze skarbnikami gmin.

analityczny wykorzystywany w planowaniu finansowym. Jak już zaznaczono wcześniej, ten aspekt planowania jest bardzo istotny, dlatego wykorzystanie Informacji pod tym kątem przyjęto jako wskaźnik jej spożytkowania w procesie programowania lokalnej polityki edukacyjnej. Przedstawiciele pięciu gmin zadeklarowali korzystanie z Informacji w planowaniu budżetu. Należy jednak zastrzec, że były to tylko deklaracje, i nie można wykluczyć, iż przynajmniej w części przypadków odpowiedzi nie były zgodne z prawdą, zwłaszcza gdy się je skonfrontuje z zakresem danych zawartych w Informacjach i ich jakością. Respondenci również z trudnością i ogólnikowo wskazywali wykorzystywane w planowaniu elementy Informacji.

Zastrzeżenia budzi także upublicznianie Informacji. Najbardziej efektywnym sposobem byłoby jej zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP). Sześć spośród badanych gmin umieściło informację o stanie realizacji zadań oświatowych w BIP, jednak w żadnym przypadku nie było możliwe jej intuicyjne odnalezienie (również poprzez wyszukiwarkę). Wobec takiej sytuacji trudno mówić o chęci włączenia podmiotów innych niż samorządowe w procesy ewaluacji i programowania lokalnej polityki edukacyjnej.

Podsumowując realizację polityki oświatowej na poziomie lokalnym, można stwierdzić, że gminy odpowiadają za nią na swoim obszarze, odgrywając rolę organów prowadzących i dbając o stworzenie odpowiednich warunków nauczania. Jak jednak dowodzi przeprowadzona analiza, w praktyce dysponują ograniczonym zakresem samodzielności w ważnych obszarach tej polityki.

W zakresie programowania władze centralne ograniczają je zarówno w sposób bezpośredni, narzucając rozwiązania organizacyjne, jak i pośredni, nie zapewniając wystarczających środków finansowych na wykonywanie tych ściśle określonych działań. Zmniejsza to możliwości samodzielnego planowania polityki edukacyjnej przez władze lokalne. Określanie daleko idących, szczegółowych rozwiązań rzutuje też na jej implementację. Niewielki zakres pozostawionej swobody w połączeniu z problemami finansowania działań oświatowych powoduje, że gminy często są po prostu tylko wykonawcą tej polityki i koncentrują się na wypełnianiu wymagań władz centralnych. Większe możliwości mają władze lokalne w zakresie ewaluacji prowadzonej polityki. Jednakże niewielki margines swobody w zakresie podejmowania działań programowych i implementacyjnych skutecznie je demotywuje i zniechęca do ewaluacji, z której i tak niewiele w praktyce może wyniknąć. Te i szereg innych uwarunkowań wskazanych w analizie potwierdzają tezę o daleko idącej ingerencji władz centralnych w realizację polityki oświatowej przez gminy.

Rozdział III

Ramy teoretyczne analizy procesów racjonalizacji polityki oświatowej

3.1. Racjonalność realizacji zadań publicznych a interes lokalnych interesariuszy

Problem „racjonalizacji" działań w zakresie realizacji polityki oświatowej jest obecny w debacie publicznej od momentu przejęcia szkół przez samorządy w latach 90. XX wieku. Samo określenie „racjonalizacja" oznacza zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego* PWN „stosowanie środków zmierzających do usprawnienia czegoś" lub „ujmowanie czegoś w kategoriach rozumowych, a nie emocjonalnych", albo też „wynajdywanie racjonalnych argumentów dla umotywowania własnych czynów i postaw mających źródło w uczuciach i motywach, do których człowiek nie chce się przyznać przed sobą". W psychologii racjonalizacja uważana jest za mechanizm obronny, który pozwala uzasadniać decyzje i postawy będące wynikiem nie zawsze prawdziwych i uświadomionych motywów (Grzegołowska-Klarkowska 1986, s. 169; Kucharski 2014, s. 162–163). Mechanizm ten pozwala usprawiedliwiać lub modyfikować nieakceptowalne zachowania i motywy na poziomie świadomości jednostki. Może przybierać zróżnicowane formy (Grzegołowska-Klarkowska 1986, s. 169). Uzasadnienia racjonalnych motywów działania nie są rzeczywistymi przyczynami. Nie muszą być wprawdzie fałszywe, ale celem racjonalizacji jest wypełnienie luki między zachowaniami a motywacjami. Tym samym warunkiem niezbędnym do stwierdzenia, że działanie było racjonalne, jest znajomość jego motywów (tamże, s. 170; zob. też Hollitscher 1939, s. 330–332).

Racjonalizacja nie jest też kategorią o charakterze prawnym (normatywnym), choć powszechnie funkcjonuje w doktrynie prawa (Gazda 2016, s. 169–107). W związku z brakiem wypracowanej definicji, zdaniem M. Gazdy zasadne wydaje się stosowanie do analizy wydatków publicznych rozumienia wypracowanego na gruncie nauk ekonomicznych, które sugeruje, aby utożsamiać racjonalność z efektywnością w wymiarze ekonomicznym, co nie oznacza jednak wyłącznie wymiaru finansowego. Ponadto racjonalność (proces racjonalizacji) raczej wiąże się z podejmowaniem decyzji i wyborem określonego działania, efektywność zaś odnosi

się do rezultatów, wyników podjętych działań (tamże, s. 170; Musiał 2014, s. 175; zob. też Kieżel 2004, s. 46–48).

W odniesieniu do działań w obszarze polityki oświatowej „racjonalizacja" jest powszechnie utożsamiana z „cięciem" wydatków na zadania oświatowe, likwidacją szkół i placówek edukacyjnych generujących największe koszty, redukcją etatów czy wprowadzaniem innych rozwiązań, które pozwolą zaoszczędzić środki wydatkowane na oświatę, a które mogą być kontrowersyjne i nieakceptowane przez społeczność lokalną, m.in. z uwagi na obawy o jakość procesu edukacyjnego i wychowawczego w szkołach czy warunki nauczania, na przykład łączenie klas, obniżanie stopnia organizacyjnego szkoły, zatrudnianie nauczycieli mniej doświadczonych z niższym stopniem w systemie awansu nauczycielskiego, co wiąże się z niższymi zarobkami gwarantowanymi im przez Kartę Nauczyciela.

Przy analizie „racjonalizacji" polityki oświatowej pojawiają się też wątpliwości, czy faktycznie dotyczy ona całej polityki oświatowej realizowanej na poziomie lokalnym czy wyłącznie organizacji sieci szkół, a może wydatków oświatowych. W praktyce trudno rozdzielić te kategorie, gdy bierze się pod uwagę jednostki terytorialne szczebla gminnego, a zwłaszcza uwzględnia gminy wiejskie i miejsko-wiejskie. W tego typu jednostkach zmiany, a nawet drobne modyfikacje w sieci szkół oddziałują na kształt całej polityki oświatowej, a także pozostałe polityki publiczne gmin. Oddziaływanie to wynika z kosztochłonności polityki oświatowej, która może hamować, a wręcz zupełnie ograniczać działania o charakterze rozwojowym w innych obszarach funkcjonowania gmin (PAP 2016b). Racjonalizacja może dotyczyć także kwestii finansowych, czyli wydatków oświatowych (zob. Czepelak 2015, s. 12). I w tym przypadku kojarzyć się może z ograniczeniem środków wydatkowanych na rzecz szkół i placówek, a więc być zawężana wyłącznie do wymiaru ekonomicznego. W tym znaczeniu samorządy gmin (jako organy prowadzące szkół publicznych) mają ograniczone możliwości działania z uwagi na sztywne przepisy dotyczące wynagrodzeń, a także zakres otrzymywanego wsparcia z budżetu centralnego na realizację zadań oświatowych. Ich możliwości poszukiwania innych form oszczędności są zatem niewielkie.

W tym rozdziale autorzy definiują kategorie dotyczące polityki oświatowej, które mogą być niejednoznacznie rozumiane, i bazując na przyjętym sposobie rozumienia, dokonują ich analizy w dalszej części publikacji. Wśród kategorii, które wymagają wyjaśnienia, znajdują się: racjonalizacja polityki oświatowej, interes organu wykonawczego gminy (polityczny, społeczny i prywatny), interes społeczności lokalnej, w tym kluczowych interesariuszy lokalnej polityki oświatowej, tj. rodziców, uczniów i nauczycieli. Pierwszą z kategorii, która wymaga doprecyzowania, jest wspomniana racjonalizacja, w przekonaniu autorów dotycząca polityki oświatowej realizowanej przez władze gmin, a więc obejmująca kwestie sieci szkół, zmian organów prowadzących, aspektów finansowych oraz związanych z nimi zmian organizacyjnych wdrażanych w poszczególnych szkołach lub placówkach.

Samo określenie „racjonalizacja" dotyczyć będzie więc całego procesu planowania, decydowania oraz wdrażania założeń lokalnej polityki oświatowej.

Problematyka racjonalizacji działań w ramach polityki oświatowej stała się w ostatnich latach przedmiotem debaty publicznej, dyskursu politycznego, ale także instrumentem służącym zdobyciu i/lub utrzymaniu władzy. Jednocześnie kategorię tę spłycono do likwidacji szkół, które stanowią duże obciążenie dla budżetów gmin. Takie rozumienie racjonalizacji działań w obszarze oświaty chętnie podchwytywały media z uwagi na zainteresowanie opinii publicznej oraz niewątpliwą kontrowersyjność tematu, zwłaszcza w przypadku małych społeczności lokalnych. Akcentując likwidację szkół jako element procesu racjonalizowania działań oświatowych, media z jednej strony oddziaływały na społeczność lokalną i nauczycieli (Starczewska 2009), a z drugiej na władze samorządowe, które często w obliczu konieczności zmian w oświacie dysponowały ograniczonymi możliwościami działania (Kołacz 2012). Nie znaczy to jednak, że nie miały świadomości roli, jaką odgrywają szkoły, jak również obaw związanych z podejmowaniem działań społecznie nieakceptowanych, a takimi były decyzje o likwidacji szkół.

Przystępując do działań racjonalizatorskich, władze gmin były związane nie tylko przepisami prawa i ramami budżetu gminy. Wśród istotnych uwarunkowań polityki oświatowej na poziomie lokalnym należy wskazać przede wszystkim społeczność lokalną, jej nastawienie do władz oraz wzajemne relacje między mieszkańcami gminy, obecność lokalnych liderów i środowisk opiniotwórczych, specyfikę środowiska nauczycielskiego, które w społecznościach wiejskich jest grupą opiniotwórczą, a także pozaedukacyjną rolę szkoły w środowisku lokalnym, w tym historię budynków szkolnych oraz plany dotyczące ich zagospodarowania po likwidacji szkoły.

Należy jednak pamięć, że działania zmierzające do racjonalizacji wydatków oświatowych są przede wszystkim efektem kalkulacji i ważenia partykularnych celów i interesów jednostek oraz różnych grup społecznych. W przypadku polityki oświatowej gmin kluczowymi grupami interesariuszy są władze lokalne, nauczyciele i rodzice uczniów (jako reprezentanci ich interesów). Od aktywności i zaangażowania tych trzech grup interesariuszy uzależniony jest przebieg procesów racjonalizacji polityki oświatowej w gminach oraz ich skutki o charakterze finansowym, społecznym i politycznym.

W ostatnich latach kwestie polityki oświatowej zostały zawężone do wysokich kosztów generowanych przez oświatę w gminach. W praktyce jednak, mimo niewątpliwie wysokich kosztów polityki oświatowej, okazuje się, że nie zawsze koszty były głównym powodem likwidacji szkół z małą liczbą uczniów (zob. ORE 2012, s. 16–17; szerzej zob. podrozdz. 5.2). W toku debaty publicznej w zasadzie pominięto kwestie jakości kształcenia oraz warunków rozwoju uczniów (w tym kwestię socjalizacji w grupie rówieśniczej), roli szkoły w środowisku lokalnym czy charakteru społeczności lokalnej i relacji między lokalnymi interesariuszami.

Racjonalność – zdaniem R. Szarfenberga (2002, s. 4) – to najlepszy wybór wariantów działania dokonany przez decydenta na podstawie zestawienia i oceny skutków zarówno pozytywnych, jak i negatywnych. Z takim wyborem wiąże się kilka warunków. Po pierwsze, aby móc racjonalnie podejmować decyzje, niezbędna jest wiedza na temat przedmiotu decydowania, ale także skutków każdego z rozpatrywanych wariantów. Po drugie, ważna jest ocena następstw możliwości decyzyjnych i ich wpływu na decydenta. Dopiero na tej podstawie może on dokonać właściwego wyboru. Stworzenie wariantów decyzji jest możliwe przy założeniu, że są to rozwiązania prawdopodobne. Trudności – w opinii Szarfenberga – nastręczać może kwestia oceny skutków poszczególnych wariantów decyzyjnych. Ocena skutków zależna jest bowiem od wielu czynników, w tym określonego systemu wartości, ich hierarchii czy różnic w interpretacjach dokonywanych przez poszczególne podmioty (tamże).

Za T. Kotarbińskim (1975) przywołać można podział na racjonalność rzeczową i metodologiczną. Pierwsza forma odnosi się do sytuacji, w której ludzie dysponują pełną wiedzą (obiektywną) na temat określonej sytuacji i dostosowują na tej podstawie swoje działanie do okoliczności. Jednak, jak stwierdził Kotarbiński, taka sytuacja nie zawsze ma miejsce i wówczas reakcja decydenta oparta jest na wiedzy subiektywnej, a więc na dostępnych mu informacjach, co do których ma on jedynie przypuszczenie, że są prawdziwe (tamże, s. 123–124; Szarfenberg 2002, s. 5).

Z kolei H. Simon – autor koncepcji ograniczonej racjonalności – wskazał, że praktycznie wszyscy ludzie są racjonalni. Zazwyczaj też mają określone powody podejmowania działań, tyle że nie zawsze mogą się one wydawać racjonalne dla innych, co nie znaczy, że są nieracjonalne w ogóle (Simon 1993, s. 393–395). Przede wszystkim w ocenie racjonalności lub nieracjonalności działań należy uwzględnić kilka czynników: po pierwsze, fakt że podawane (oficjalne) powody działania nie zawsze są tymi, które naprawdę motywują ludzi; po drugie, to że ludzie, podejmując decyzje, mogą się opierać na niewłaściwych założeniach; po trzecie, że mogą istnieć inne, znacznie silniejsze, niewyrażone powody, dla których powstrzymują się od określonych działań (które z perspektywy innych ludzi wydają się racjonalne i zasadne); po czwarte, że mogą kierować się odmiennym od innych systemem wartości (Simon 1995, s. 46–47).

Z kolei G.C. Homans (1974a, 1974b, s. 37) w koncepcji racjonalności (*rationality proposition*) wskazał, że jednostka (decydent) dokonuje wyboru między różnymi możliwościami działania, jakkolwiek wybierając jedną z opcji, szacuje wartość, jaką ma w danym momencie dla niego każda z istniejących możliwości. Opierając się na własnych przekonaniach, wybiera najlepszą, przy czym bierze też pod uwagę prawdopodobieństwo wystąpienia oczekiwanego rezultatu. Wartościuje zatem nie tylko określone rozwiązanie, lecz także możliwość jego wystąpienia. Homans (1974b, s. 39) wskazał, że w rzeczywistości ludzie kierują się przy podejmowaniu decyzji dwoma kluczowymi czynnikami, a nie tylko jednym, jak sugerowali inni badacze

racjonalności. Jednym z czynników jest zestaw wartości podzielanych przez jednostkę (decydenta), który motywuje do dokonywania określonych wyborów i podejmowania decyzji. Zestaw norm nie jest jednak stały, ale ulega zmianom w czasie, a poza tym normy nigdy nie są wystarczające, aby przewidywać zachowania ludzi (O'Shaughnessy 1992, s. 154). Drugim czynnikiem determinującym określone działania decydentów jest tzw. oczekiwana wartość (*concept of expectancy*). Zdaniem Homansa jednostka nie będzie dokonywała określonych działań i podejmowała pewnych decyzji, jeżeli podobne przedsięwzięcia realizowane w przeszłości okazały się nieskuteczne. Motywem działania jednostki jest zatem potencjalny zysk (Homans 1974a; O'Shaughnessy 1992, s. 154). Upraszczając, można stwierdzić, że elementem racjonalnego wyboru będzie doświadczenie jednostki. I mimo że decydent nie ma pewności, czy i tym razem określony wybór nie przyniesie satysfakcjonującego rezultatu, woli dokonać innego wyboru i nie ryzykować kolejnej porażki.

Kategoria racjonalności stanowi podstawę koncepcji racjonalnego wyboru, która nadal jest jedną z najbardziej popularnych koncepcji teoretycznych nauk społecznych, w tym także nauk o polityce. Choć wywodzi się z nauk ekonomicznych[170], to wciąż z powodzeniem służy analizie zachowań jednostek w sytuacjach wykraczających poza sferę relacji ekonomicznych (Michalczyk 2004, s. 276). Z biegiem dekad koncepcja racjonalnego wyboru ewoluowała i była uzupełniana o nowe elementy (zob. Scott 2000; także Blau 2017; Coleman 1973; Frohlich i Oppenheimer 2006, 2008; Bolton i Ockenfels 2000).

Podstawą koncepcji racjonalnego wyboru jest metodologiczny indywidualizm, zakładający, że złożone zjawiska społeczne mogą być wyjaśniane z poziomu decyzji podejmowanych przez poszczególne jednostki. Istotę teorii racjonalnego wyboru trafnie ujął J. Elster, wskazując, że podstawowym elementem życia społecznego są jednostkowe zachowania ludzi. Wszelkie instytucje społeczne oraz zachodzące zmiany społeczne są efektem działań poszczególnych jednostek i ich wzajemnych interakcji (Elster 1989, s. 13–14; zob. też Scott 2000, s. 126–138, 2012, s. 90).

Teoria racjonalnego wyboru (TRW) bazuje na trzech kluczowych elementach, z których jednym jest wspomniana już racjonalność. Pierwsze założenie TRW jest dość oczywiste i niejako sugeruje je nazwa. Jednostka dokonuje wyborów na podstawie własnych preferencji, przekonań i racji, zgodnie z którymi decyduje się na jedną z opcji, tj. na rozwiązania, które ocenia jako najkorzystniejsze z jej punktu widzenia i które szereguje najwyżej w hierarchii możliwych do podjęcia decyzji. Jak wskazuje T. Michalczyk (2004), racjonalność decydenta, a nawet stworzona przez niego hierarchia preferencji nie pozwalają ocenić stosunku wobec innych jednostek i ewentualnych konsekwencji podjętej decyzji dla otoczenia

[170] Wprawdzie początkowo wykorzystywana była w naukach ekonomicznych, jednak podstawy teorii racjonalnego wyboru, które sformułował w 1961 roku G. Homans, wywodzą się z psychologii behawioralnej (Scott 2000, s. 127).

decydenta. Racjonalność w TRW odnosi się wyłącznie do jednostki i jej preferencji. Zbieżność, spójność celów i dokonanych wyborów dotyczy tylko jednostki decydującej. Właśnie w spójności, logicznym układzie oraz konsekwentnym podejmowaniu decyzji przejawia się racjonalność zachowań decydentów (tamże, s. 278; zob. też Becker 1990, s. 266). Drugie założenie dotyczy kategorii użyteczności, której jednostka dokonująca racjonalnego wyboru oczekuje. Odpowiada to podejściu Homansa do dokonywania wyborów racjonalnych opartych na wartościach i posiadanym doświadczeniu. Użyteczność oczekiwana wiąże się bowiem z ryzykiem, czy pożądany efekt wystąpi. Zawsze istnieje możliwość, że podjęta decyzja (dokonany wybór) nie przyniesie spodziewanych rezultatów. W związku z tym racjonalna jednostka szacuje też prawdopodobieństwo wystąpienia określonego efektu. Trzecie założenie dotyczy interesu własnego jednostki podejmującej decyzje. To właśnie interes jednostki jest determinantą jej działań, przy czym na gruncie teorii racjonalnego wyboru jednostka pozostaje egoistyczna. W dążeniu do obranego celu nie uwzględnia wpływu swoich działań na otoczenie, chyba że mogą one negatywnie oddziałać na osiągnięcie zamierzonego przez nią celu (Michalczyk 2004, s. 278).

Teoria racjonalnego wyboru została poddana też krytyce, przede wszystkim za brak wyjaśnienia dotyczącego występowania (bezpośredniego) związku między powodami/motywami działania racjonalnych aktorów, a faktycznie podejmowanymi działaniami (Blau 1997, s. 16–21). Zakłada ona bowiem, że jednostki podejmują działania zgodnie z własnymi preferencjami, które uważane są za racjonalne z ich punktu widzenia. Teoria nie pozwalała na formułowanie wniosków dotyczących powodów podejmowania tych racjonalnych decyzji. Często bowiem te ostatnie są wynikiem wymiany społecznej, a ich oczekiwane skutki mogą być odłożone w czasie. Podmiot podejmujący określoną decyzję liczy – zgodnie ze swoim stanem wiedzy – na to, że takie postępowanie po prostu może mu się w przyszłości „opłacić". Zatem podejmując decyzję, która z punktu widzenia innych jednostek może wydawać się nieracjonalna, nic przy tym nie tracąc, a mogąc jedynie osiągnąć korzyści w przyszłości, faktycznie podejmuje decyzję racjonalną ze swojego punktu widzenia (tamże, s. 88–114).

Brak powiązania między powodami działania a faktycznie podejmowaną decyzją postanowili uzupełnić F. Dietrich i C. List, formułując *a reason-based theory of rational choice*, czyli teorię racjonalnego wyboru opartą na powodach. Autorzy zarzucali tradycyjnej koncepcji racjonalnego wyboru, że brakuje w niej wyjaśnienia sposobów kształtowania preferencji racjonalnych aktorów, w jaki sposób ulegają one zmianom i modyfikacjom w trakcie dyskusji, a także pod wpływem innych powodów działania. Wskazali, że w toku rozwoju teorii racjonalnego wyboru i koncentracji na tworzeniu formalnych modeli decyzyjnych pominięto źródła (motywy) podejmowania (racjonalnych) decyzji, które oddziałują na sposób, w jaki się tego dokonuje. Paradoksalnie na gruncie filozofii poruszano problem motywacji

w decydowaniu, tyle że dotychczas zagadnienia te nie zostały sformalizowane (Dietrich i List 2013, s. 104–105; zob. też Kołomycew 2017e, s. 148–149).

Koncepcja Dietricha i Lista stanowi kolejny głos w krytyce teorii racjonalnego wyboru. Autorzy nie negują samej racjonalności działania decydentów, ale wskazują na konieczność poznania motywów ich działania, a ten element pomija teoria racjonalnego wyboru. Podstawą proponowanej przez nich (Dietrich i List 2013, s. 105) koncepcji jest sformułowanie preferencji decydenta oraz ich hierarchizacja w zależności od motywacji, jakie nim kierują. Autorzy wprowadzili tu kategorię opcji/możliwości „motywacyjnie istotnych" (*proposition motivationally relevant*), którą konfrontują z „normatywnie istotnymi" powodami działania, w praktyce ograniczającymi możliwości wyboru decydentów. Wskazują one, w jaki sposób ci powinni się zachować zgodnie z obowiązującymi normami prawnymi, społecznymi, ekonomicznymi czy określonym systemem wartości. Tym samym nie pozwalają zachować się im tak, jak by faktycznie chcieli postąpić.

Ten ostatni element opartej na powodach teorii racjonalnego wyboru, podobnie jak założenie o możliwości zmiany preferencji decydentów, zasadniczo odpowiada sytuacji decyzyjnej, w jakiej znajdują się władze gmin, podejmując decyzje w obszarze polityki oświatowej. Z jednej strony są motywowane własnym interesem, z drugiej zaś szeregiem czynników normatywnych, które wiążą się z procesem racjonalizacji polityki publicznej. Jak wskazuje G. Rydlewski (2011, s. 27) – charakteryzując warunki decydowania publicznego – przestrzeń publiczna jest złożona i wymaga podejmowania decyzji w ramach silnie zróżnicowanych grup społecznych, w obrębie sformalizowanych organizacji terytorialnych, a także w systemie relacji funkcjonalnych i instytucjonalnych istniejących między interesariuszami sfery publicznej. Decyzje podejmowane w jej obrębie mają nieco inny charakter niż decyzje w sferze prywatnej czy nawet ekonomicznej. Pamiętać należy, że podmioty decyzyjne w sferze publicznej dokonują ich w ramach posiadanej legitymizacji społecznej i tym samym wyrażają interesy określonych grup społecznych. Cechą sfery publicznej jest także jej nieustanna dynamika, która wymusza reagowanie na zmiany i podejmowanie decyzji adekwatnie do zachodzących przeobrażeń (tamże; Rydlewski 2012, s. 66; Sztompka 2007, s. 20–23). Właściwe reagowanie na zmiany i podejmowanie odpowiednich decyzji jest istotą rządzenia publicznego, na które składają się wyznaczanie celów, tworzenie możliwości działania i wykorzystywanie posiadanych zasobów przy uwzględnianiu interesu publicznego (Kożuch 2012, s. 85–86).

Celem podejmowania decyzji przez władze publiczne powinno być dążenie do reprezentowania i obrony „interesu publicznego". To kolejna złożona kategoria, która wymaga przyjęcia określonego sposobu rozumienia na potrzeby dalszych analiz. Często „interes publiczny" jest utożsamiany z „dobrem wspólnym", choć nie są to kategorie tożsame. Warto zatem wyjaśnić sposób ich rozumienia, zwłaszcza że w tej publikacji autorzy odnoszą się do oświaty jako dobra publicznego,

interes publiczny zaś jest przeciwstawiany interesowi głównego interesariusza (i decydenta) lokalnej polityki oświatowej, czyli wójta. Ponadto kluczowe znaczenie mają także interesy pozostałych interesariuszy tej polityki, czyli nauczycieli i rodziców uczniów. I one również nie zawsze są zbieżne z interesem publicznym gminy jako wspólnoty lokalnej, ale mają znamiona interesów indywidualnych (prywatnych).

Zarówno dobro wspólne (publiczne), jak i interes publiczny są kategoriami osadzonymi w porządku prawnym (konstytucji i ustawach szczegółowych) i mają dość długą tradycję. Jednocześnie nadal pozostają kategoriami niedookreślonymi, odmiennie interpretowanymi i, co istotne, wymagającymi ciągłej reinterpretacji. Co więcej, teorie interesu publicznego – jak wskazuje B. Bozeman (2007, s. 86–95) – są wciąż aktualne i choć zmienia się optyka badaczy, to problem interesu publicznego, dobra publicznego i wartości publicznych pozostaje aktualny. Kategorie te doczekały się też licznych interpretacji na gruncie polskim. Jak wskazuje M. Stahl (2007, s. 99), interes publiczny, a także kategorie takie jak cel publiczny i zadanie publiczne, to swego rodzaju pojęcia-narzędzia badawcze, a nie tylko kategorie ustrojowe czy proceduralne. Pełnią one istotne funkcje o charakterze praktycznym, stając się kryteriami wyznaczania granic ingerencji państwa i jego instytucji w sprawy jednostek. Przywołana autorka również nie zgadza się z powszechnym utożsamianiem celu publicznego i interesu publicznego. W jej przekonaniu właśnie interes publiczny jest barierą wyznaczającą zakres możliwej ingerencji ustawodawczej państwa w sferę prywatną, społeczną i gospodarczą obywateli (tamże; zob. też Izdebski i Kulesza 2004 s. 93–97; Lipowicz 2017, s. 22). Z kolei J. Zimmermann (2016, s. 39), analizując związek między interesem publicznym a dobrem publicznym, wskazuje na fakt, że to właśnie dobro publiczne jest celem interesu publicznego. W tym przypadku beneficjentem potencjalnych korzyści ma być ogół (wspólnota), a nie indywidualna jednostka bądź określona grupa (interesu). Interes publiczny może, choć nie musi, być zbieżny z interesem prywatnym. I w tym przypadku kluczowe znaczenie mają instytucje publiczne działające na podstawie norm prawnych, które powinny podejmować działania mające równoważyć oba typy interesu i ograniczać ewentualne napięcia i konflikty. I choć, jak wskazuje Zimmermann (tamże, s. 37–39), instytucje publiczne z zasady powinny chronić interes publiczny, to w żadnym wypadku nie mogą naruszać interesu prywatnego. Niemniej to właśnie w gestii właściwych instytucji publicznych – w obliczu niedoprecyzowania definicji interesu publicznego – pozostaje jego określanie poprzez dokonywanie ciągłej analizy sytuacji. Jak jednak stwierdzili H. Izdebski i M. Kulesza (2004, s. 97), normy prawne nie zawsze w pełni odzwierciedlają istotę interesu publicznego (mimo stosowania pojęć nieostrych i nieprecyzyjnych). Dlatego jego treść powinna być dookreślana w drodze uznania administracyjnego, a więc z pozostawieniem władzom swobody decyzyjnej w konkretnych, rozpoznanych przez nie sprawach.

Wobec braku precyzyjnej definicji interesu publicznego konieczne jest dokonywanie jego ciągłej interpretacji, w zależności od sytuacji i przedmiotu analizy. Wprawdzie kategoria interesu publicznego, jak zostało wspomniane, ma formalne podstawy osadzone w Konstytucji, ale słabo scharakteryzowane. W ustawie zasadniczej bezpośrednie odniesienia do interesu publicznego są zawarte w czterech artykułach w kontekście samorządów zawodowych (art. 17 ust. 1), warunków ograniczenia wolności działalności gospodarczej (art. 22), petycji, wniosków i skarg na działalność podmiotów administracji publicznej (art. 63) oraz celu działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 213). W żadnym z przywołanych artykułów nie została zawarta interpretacja. W związku z tym, jak podaje P. Bogdanowicz (2012, s. 72; zob. też Wyrzykowski 1986, s. 47, 207), konieczne jest każdorazowe definiowanie interesu publicznego. Tym samym kategoria ta ma tzw. znaczenie kontekstowe, co oznacza, że sposób rozumienia uzależniony jest od rzeczywistej sytuacji.

Kategoria interesu publicznego – jak wskazuje D. Sześciło (2014b, s. 129; zob. też Kulesza 1990, s. 23) – jest zróżnicowana, silnie uzależniona od systemu państwowego oraz układu politycznego. Ponadto cechuje ją niejednorodność, wynikająca ze ścierania się różnych interesów, reprezentowanych przez poszczególne grupy społeczne. Zróżnicowanie interesu publicznego jest także wynikiem zachodzących procesów decentralizacji, które usankcjonowały istnienie interesu publicznego poszczególnych wspólnot samorządowych (lokalnych i regionalnych). Na odmienny charakter interesu publicznego, uzależniony od systemu politycznego, zwraca uwagę także W. Jakimowicz (2006, s. 120, 135–136). Wynika to z faktu, że interes publiczny jest dookreślany przez ustawodawcę i przez to może mieć odmienne znaczenia, uzależnione od systemu politycznego i nastawienia decydentów. Ale interes publiczny może też być mniej sprecyzowany, a jedynie wskazany przez ustawodawcę, i temu służą klauzule generalne (tamże; Sześciło 2014b, s. 130). Takie rozwiązanie pozostawia szeroki margines dowolności dla działania upoważnionych podmiotów (np. władz gminy), której granice wyznacza zakaz naruszania praw i wolności jednostek. Jakimowicz (2006, s. 116; zob. też Bogdanowicz 2012, s. 74) nie utożsamia interesu publicznego z określonymi korzyściami. Sposób rozumienia tej kategorii, przyjęty przez przywołanego autora, pozwala uznać interes publiczny (ale także interes jednostki) za przekonanie (przeświadczenie) podmiotu o potencjalnych korzyściach, które przynieść może określone działanie (lub jego zaniechanie). Perspektywa korzyści wynika z oceny i interpretacji rzeczywistej sytuacji przez określony podmiot (podmioty). Jakimowicz (2006, s. 118) podkreśla także zmienny i uzależniony od kontekstu społecznego i politycznego charakter interesu publicznego. Ponadto w analizie interesu publicznego ścierają się dwa modele, tj. indywidualistyczny i uniwersalistyczny. W pierwszym przypadku interes publiczny jest poddawany analizie z punktu widzenia jednostki i w tym ujęciu interes jednostkowy nie musi być zbieżny z interesem ogółu. Z kolei w drugim

modelu punktem wyjścia do analizy kategorii, jaką stanowi interes publiczny, jest dobro ogółu, które ma pierwszeństwo przed interesem jednostkowym.

Posługiwanie się klauzulami generalnymi w dookreślaniu interesu publicznego – zdaniem J. Zimmermanna (2016, s. 37) – nie do końca rozwiązuje problem nieostrości tej kategorii. Przede wszystkim trudne, a nawet – według przywołanego autora – niemożliwe może się okazać wskazanie systemu wartości stanowiącego podstawę interesu publicznego. Kolejnym problemem jest sposób wyznaczania grupy, której dotyczy interes publiczny. Jeżeli natomiast traktuje go jako działanie służące realizacji „dobra wspólnego", to dodatkową trudnością jest zdefiniowanie dobra (tamże).

Jak zauważa Sześciło (2014b, s. 130), interes publiczny może być też realizowany przez podmioty administracji publicznej w formach o charakterze niewładczym. To rozwiązanie wynika z dość swobodnego rozumienia interesu publicznego. Warto jednak mieć na uwadze to, że i w tym przypadku granice działalności podmiotów wyznaczają przepisy prawa. Obrona interesu publicznego (faktycznego bądź rzekomego) nie może zatem uzasadnić każdej ingerencji, a zwłaszcza naruszającej inne dobra wspólnoty bądź poszczególnych jej członków. Ten argument jest istotny w kontekście racjonalizacji polityki oświatowej, w ten właśnie sposób bowiem uzasadniano na przykład likwidację szkół, wskazując na konieczność ochrony interesu publicznego całej wspólnoty lokalnej. Tymczasem szkoły, generując (rzekome bądź faktyczne) wysokie koszty, godziły w interes całej wspólnoty lokalnej, której rozwój wymagał także działań w innych obszarach, a nie jedynie sferze oświaty (zob. rozdz. IV).

Warto zatem podkreślić znaczenie interesu lokalnego. Niewątpliwe jest on interesem o charakterze publicznym, jednak w kontekście funkcjonowania społeczności lokalnych ma szczególny wymiar ukierunkowany na potrzeby danej społeczności. Dlatego trudno mówić o jednym interesie lokalnym. W tym przypadku trudności definicyjne okazują się jeszcze większe niż w przypadku prób definiowania interesu publicznego w ogóle. Interes lokalny jest w Polsce kategorią stosunkowo nową. Formalnie pojawił się wraz z upodmiotowieniem społeczności lokalnych, a więc w momencie ustanowienia samorządowych gmin. Nie oznacza to, że interes określonych społeczności lokalnych wcześniej nie istniał. Niemniej dopiero ustawa o samorządzie gminnym (wcześniej terytorialnym), wskazując, że to mieszkańcy z mocy prawa tworzą wspólnotę samorządową (art. 1 ust. 1), usankcjonowała istnienie interesu lokalnego. Jak zaznaczył B. Dolnicki (2012, s. 20), istniejący obiektywnie interes lokalny może być odmienny od ogólnopaństwowego interesu publicznego, co jednak nie znaczy, że jest mniej ważny.

Podobne stanowisko prezentuje Zimmermann (2016, s. 41–42), stwierdzając, że interes lokalny (lub regionalny) świadczy o tym, że nie ma jednego interesu publicznego. Interes lokalny wiąże się z funkcjonowaniem wspólnot samorządowych, co oznacza, że może być inny dla każdej z nich. Co więcej, każda ze wspólnot lokalnych

może mieć szereg zróżnicowanych interesów. I w tym przypadku również interes lokalny może kolidować z interesem indywidualnym poszczególnych jednostek, władz lokalnych, a także interesem ogólnopaństwowym, choć w przypadku kolizji interesu lokalnego z ogólnopaństwowym, zdaniem Zimmermanna, powinna być ona rozstrzygana na korzyść państwa. Nie świadczy to jednak o mniejszym znaczeniu interesu lokalnego, ale wynika z faktu, że interes samorządów terytorialnych nie może być przeciwstawiany państwu (tamże).

Interes publiczny nadal nie jest kategorią jednoznacznie rozumianą. Teorie nurtu normatywnego łączą tę kategorię (podobnie jak Zimmermann) z pojęciem dobra wspólnego (zob. Lipowicz 2017, s. 22; Młynarska-Sobaczewska 2009; Komierzyńska i Zdyb 2016; Cochran 1974; Bozeman 2007, s. 89). W tym ujęciu interes publiczny jest etycznym standardem służącym ewaluacji polityk publicznych. To w pewnym sensie nadrzędny cel, do którego realizacji decydenci powinni zmierzać (Bozeman 2007, s. 89). Choć niektórzy badacze kategorie te utożsamiają, to w kontekście przedmiotu badań autorów publikacji zasadne jest ich rozdzielenie (zob. Douglass 1980, s. 106–108). Jak zatem rozumieć dobro publiczne (wspólne) i czy jest nim współcześnie oświata?

Oświata jako dobro publiczne

Dobro publiczne ma długą tradycję, sięgającą starożytności. Kategoria ta była analizowana już przez Arystotelesa i Platona, a następnie uzupełniana przez myślicieli i filozofów w kolejnych wiekach (Jaede 2017, s. 2). W dalszym ciągu pozostaje jedną z kluczowych kategorii teorii polityki. Dobro publiczne jest często utożsamiane z dobrem wspólnym i wspomnianym już interesem publicznym. Z pewnymi zastrzeżeniami, zasadniczo można przystać na utożsamianie dwóch pierwszych kategorii, a więc dobra publicznego i dobra wspólnego. Warto jednak zwrócić uwagę, że „wspólne" oznacza jednostki należące do pewnej grupy, a więc nie „wszystkich", co byłoby właściwe dla dobra publicznego (powszechnego) (Jaede 2017, s. 5; Mansbridge 2013, s. 914). Dobro wspólne sugeruje też istnienie określonej wspólnoty stworzonej na bazie wspólnego systemu wartości lub innych kryteriów wyróżniających ją spośród ogółu społeczeństwa. Określenie to może być właściwe w odniesieniu do wspólnoty lokalnej, na przykład mieszkańców gminy, dlatego zasadne wydaje się używanie go w kontekście charakteryzowania dóbr istotnych dla danej społeczności lokalnej, czyli „dóbr lokalnych" lub „publicznych dóbr lokalnych" (Couto 2010, s. 156; Cornes i Sandler 1996, s. 32–33, Hindriks i Myles 2013, s. 208–209). Niemniej dobro publiczne powiązane jest z istnieniem potrzeb społecznych, których zaspokajanie należy do zadań państwa i jego instytucji, choć nie oznacza to, że muszą być bezpośrednim dostawcą tych dóbr (Kargol-Wasiluk 2008, s. 92). Katalog dóbr publicznych, a także potrzeb jest zmienny w czasie i nie ma charakteru zamkniętego. Nowe potrzeby i odpowiadające im dobra publiczne pojawiają się wraz z rozwojem społeczno-gospodarczym. Trudno zatem z jednej

strony wyczerpująco wskazać katalog dóbr, a z drugiej przewidzieć sytuacje generujące nowe potrzeby i w konsekwencji nowe dobra publiczne (zob. Breton 1998, s. 5–7; Weldon 1966, s. 231). Istotą dóbr jest jednak to, że nie mają one charakteru jednostkowego, ale zbiorowy, na przykład lokalny (Owsiak 2005, s. 25–26).

Na gruncie nauk ekonomicznych dobro publiczne jest określane jako dobro mające dwie cechy, tj. niekonkurencyjność i niewykluczalność. Pierwsza wiąże się w pewnym sensie ze wspólnotowym charakterem dobra i jego dostępnością dla wszystkich. Jego powszechna dostępność eliminuje konieczność rywalizacji i ewentualnie ponoszenia strat lub dodatkowych nakładów przez innych (bądź dotychczasowych) użytkowników w momencie pojawienia się nowych. Druga cecha to brak ekskluzywności. Oznacza to, że każdy ma do niego dostęp i nie może być mu on ograniczony. Co więcej, każdy ma równy (jednakowy) dostęp do dóbr publicznych. Tym samym dobra publiczne to takie, które nie generują dysproporcji, nie dyskryminują jednostek lub całych grup i nie antagonizują społeczeństwa (Buchanan 1965, s. 3, 13).

Czy zatem oświata jest dobrem publicznym? Trudno jednoznacznie odpowiedzieć na tak postawione pytanie. W dużej mierze odpowiedź uzależniona jest od przyjętego sposobu rozumienia dobra publicznego. A także od polityki oświatowej i systemu finansowania edukacji istniejącego w danym państwie, zwłaszcza w sytuacji, gdy szkolnictwo jest w dużej mierze współfinansowane ze środków prywatnych (DeAngelis 2017; zob. też Polcyn 2017, s. 36–40).

Śliwerski (2014, s. 372), uznając edukację za dobro publiczne (wspólne), wskazuje na dwa aspekty. Pierwszy dotyczy faktu, że edukacja ma charakter wspólny, a więc jest dostępna dla wszystkich. Jest zatem dobrem o charakterze publicznym. Drugi aspekt odnosi się niejako do funkcjonalności (użyteczności) tego dobra; dzięki edukacji na lepsze zmienia się sytuacja społeczeństwa, a przynajmniej takie możliwości stwarza dostęp do oświaty. Wspólnotowy charakter edukacji, decydujący o tym, że jest ona dobrem publicznym, wynika z prawa do edukacji przypisanego członkom społeczeństwa, a także obowiązku państwa w zakresie zapewnienia edukacji (na zasadzie wolności wyboru bądź przymusu – obowiązek edukacyjny). Warto też nadmienić za B. Śliwerskim (tamże, s. 373), że edukacja teoretycznie jest jedną z najlepszych form dających możliwość wyrównywania szans i niwelowania dysproporcji społecznych.

Wymierne korzyści płynące z oświaty dla społeczeństwa i państwa są trudne do zweryfikowania. To, czy edukacja formalna przełoży się na sukces zawodowy jednostki, a następnie wspólnoty lokalnej i całego społeczeństwa, zależy od szeregu czynników. Niemniej oświatę należy traktować jako szczególny charakter dobra, z którego korzystają także inni, niebędący bezpośrednimi beneficjentami systemu edukacji (Będzieszak 2012, s. 18). Sam fakt realizacji procesu kształcenia przez państwo, do którego zapewniony dostęp mają obywatele, zdaniem M. Friedmana (1955, s. 2) nie świadczy jeszcze o tym, że jest to dobro publiczne (wspólne). Istotny

jest też efekt tych działań. Autor zwrócił również uwagę na problem szacowania korzyści płynących z edukacji oraz fakt, że powszechna dostępność nie oznacza, iż wszyscy z tego dobra korzystają, co więcej, że korzystają w tym samym stopniu. W kontekście uznania czegoś za dobro publiczne konieczne jest wypracowanie i zaakceptowanie zestawu podzielanych wartości przez daną społeczność, a jest to niemożliwe bez minimalnego poziomu edukacji społeczeństwa. Edukacja dziecka nie przynosi korzyści wyłącznie jemu samemu oraz jego rodzicom, lecz także całemu społeczeństwu, przyczyniając się do budowy społeczeństwa demokratycznego, co Friedman określił jako „efekt sąsiedztwa" (*neighborhood effect*). Traktowanie edukacji jako dobra publicznego rodzi wiele trudności dotyczących właściwego modelu zarządzania, uwzględniania opinii szeregu interesariuszy, a także kwestii finansowania bądź współfinansowania oświaty przez państwo. Jednocześnie Friedman (tamże, s. 3) wskazał, że to właśnie rozlewające się korzyści płynące z edukacji (efekt sąsiedztwa) są argumentem za narzuceniem określonego poziomu kształcenia obligatoryjnego i jednocześnie obowiązku finansowania go ze środków publicznych. Nie miało to oznaczać pełnego upaństwowienia edukacji, ale stworzenie podstaw do wypracowania standardów. Ponadto Friedman wskazał na jeszcze jeden aspekt funkcjonowania szkolnictwa państwowego, tj. możliwość kształtowania sieci szkół. Autor ten pozytywnie oceniał tworzenie naturalnych monopoli edukacyjnych, uznając je za przejaw racjonalizacji systemu. Dotyczyć miało to przede wszystkim małych jednostek terytorialnych i obszarów wiejskich, w których niewielka liczba uczniów była wystarczającym argumentem do tego, aby tworzyć jedną szkołę. W takich okolicznościach niejako w naturalny sposób konkurencja była wręcz niemożliwa. Nie chodziło tu o ograniczanie możliwości (wolnego) wyboru rodziców i uczniów, ale o racjonalne podejście do tworzenia szkół. Zdaniem Friedmana (tamże, s. 5) ten argument był istotny, choć z biegiem czasu stracił na znaczeniu z uwagi na rozwój transportu i możliwości dowozu uczniów do szkół dowolnie wybranych, które koncentrowały się przede wszystkim w ośrodkach miejskich.

W odniesieniu do oświaty jako dobra publicznego w Polsce warto zwrócić uwagę na znaczenie nie tyle samej oświaty/edukacji rozumianej jako proces nabywania wiedzy oraz wychowania dzieci i młodzieży, ile na rolę szkoły jako instytucji publicznej w społecznościach lokalnych. Znaczenie materialnego wymiaru szkoły (budynku szkolnego) w dużej mierze wynika z historii oświaty w Polsce oraz faktu, że w wielu przypadkach szkoły były budowane przez społeczności lokalne, często na gruntach należących do wspólnoty wiejskiej (Goszczyński, Knieć i Czachowski 2015, s. 173; Hajduk 2013, s. 42). Powszechnie uważa się, że szkoły w Polsce, zwłaszcza te zlokalizowane na obszarach wiejskich, pełnią nie tylko istotne funkcje edukacyjne, lecz także kulturalne i integracyjne. Obecnie charakter szkół uległ zasadniczej zmianie i w większości przypadków nie wypełniają już one funkcji pozaedukacyjnych. Niemniej są ważnym elementem życia wspólnoty lokalnej

i świadczą o rozwoju miejscowości, a groźba ich likwidacji stała się powodem mobilizacji społecznej i konfliktu społecznego. Problem ten został szerzej omówiony w rozdziale V.

Interes publiczny a prywatny

Polityka oświatowa jest płaszczyzną ścierania się interesów publicznych i prywatnych – jawnie deklarowanych bądź nieujawnianych – różnych podmiotów zaangażowanych w jej kreowanie i realizację. Rozbieżność interesów publicznego i prywatnego jest zjawiskiem naturalnym i wynika z odmiennych celów i dążeń poszczególnych interesariuszy. Istotne jest jednak umiejętne godzenie spornych interesów i unikanie konfliktu, który wprawdzie może mieć wymiar pozytywny, ale najczęściej antagonizuje społeczność lokalną (szerzej na temat konfliktu społecznego zob. w dalszej części rozdziału).

Interes publiczny nie jest sumą interesów poszczególnych jednostek, ale jak wskazuje J. Zimmermann (2016, s. 39), bazuje na wartościach wynikających z interesów poszczególnych jednostek. Próby łączenia, a w zasadzie godzenia tych dwóch typów interesów są podejmowane od stosunkowo niedawna. Stało się to możliwe wraz z upowszechnieniem się koncepcji państwa prawnego (liberalnego) oraz praw publicznych przypisanych jednostkom (Żurawik 2013, s. 60). Relacje między interesem publicznym a prywatnym mogą być neutralne, ale także mogą kolidować, generując napięcia i rywalizację (np. o ograniczone dobra). Dodatkowym czynnikiem są podmioty publiczne, które upoważnione do obrony i działania na rzecz interesu publicznego mają prawo stosować mechanizmy ograniczające lub blokujące interes prywatny. Jak wskazuje Zimmermann (2016, s. 40), istotne jest jednak to, aby podmioty publiczne podejmowały decyzje władcze, ważąc poszczególne interesy i dając pierwszeństwo publicznemu, ale bez lekceważenia interesu prywatnego.

Powszechnie stosowane określenie „interes prywatny" nie jest do końca oczywiste i, jak zauważa A. Puczko (2015, s. 36–56), może być analizowane zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym. Trudności interpretacyjne na gruncie prawa administracyjnego budzi szczególnie drugi człon tej kategorii, tj. „prywatny", gdyż opisany tak interes nie jest jednoznaczny z interesem jednostkowym. Dodatkowo pojawia się problem rozróżnienia interesu prawnego i faktycznego. Określenie „prywatny" oznacza coś tajemniczego, niedostępnego dla wszystkich, należącego do sfery osobistej danej jednostki, zarezerwowanego wyłącznie dla posiadacza i osób, które za jego zgodą zostaną dopuszczone (zob. tamże, s. 33). Kategoria prywatności nie została również zdefiniowana na gruncie prawa, ale jest wiązana z prawem do prywatności, na które składa się na przykład sfera życia osobistego, ochrona tajemnicy, możliwość pozostawania anonimowym. Interes prywatny na gruncie prawa może być rozumiany jako interes jednostki (indywidualny), interes majątkowy, a także jako sfera życia prywatnego jednostki (tamże, s. 35–36).

Niemniej jednak, mając świadomość wieloznaczności tej kategorii, w odniesieniu do poruszanej tematyki autorzy utożsamiają interes prywatny z interesem jednostki bądź grupy mającej wspólne cele. Tak rozumiany interes może pozostawać w opozycji do interesu publicznego, choć tak być nie musi. Może także być rozbieżny z interesem prywatnym innych jednostek (lub grup społecznych). W przypadku interesariuszy polityki oświatowej (szerzej zob. w dalszej części rozdziału oraz w części poświęconej analizie badań empirycznych), może wystąpić sytuacja, w której interes prywatny, na przykład nauczycieli i/lub rodziców uczniów, jest zbieżny z interesem publicznym[171], ale może być odmienny od interesu prywatnego organu wykonawczego gminy, czyli wójta. Cel ten może być deklarowany bądź utajony. Problemem okazuje się jednak w tym przypadku nakładanie się interesów publicznego i prywatnego decydenta, przy czym nie chodzi tu o konflikt interesów, który naruszałby przepisy prawa (zob. Makowski i in. 2014).

Ogólnie rzecz ujmując, zależności między interesem publicznym a prywatnym mogą pozostawać w relacjach opisanych przez następujące modele (Nawrot 2009, s. 67–68): 1) model, w którym widoczna jest dysproporcja między interesem publicznym a prywatnym, przy czym priorytetowe znaczenie ma interes publiczny – tzw. teoria nadrzędności interesu publicznego; 2) model zakładający łączenie interesów, w tym mniejszości, bez wykluczania jednostek, których interes jest odmienny od publicznego – tzw. teoria interesu wspólnego; 3) model o charakterze konkurencyjnym, przy czym sprzeczne interesy podmiotów wynikają mimo wszystko ze wspólnego systemu wartości, który jest też wyznacznikiem dla rozstrzygnięć odpowiednich podmiotów (tzw. koncepcja jedności). Model ten niejako wymusza konieczność ustalenia wspólnego systemu wartości, który stanie się punktem odniesienia do określania interesu i – jak wskazuje J. Nawrot (2009, s. 67–68; zob. też Żurawik 2013, s. 60) – jest najbliższy idei społeczeństwa obywatelskiego budowanego we wspólnej ramie aksjologicznej.

Warto też zauważyć, że interes publiczny może być odmiennie definiowany w zależności od modelu rządzenia publicznego. I choć na ogół rozumiany jest jako interes ogólnospołeczny, to w zależności od otwartości danego modelu na inne podmioty może stanowić przedmiot dialogu społecznego i podlegać negocjacjom, na przykład w modelu współrządzenia (*public governance*), w którym istotną rolę odgrywają interesariusze i grupy interesu (Kożuch i in. 2016, s. 16). Zależność ta jest o tyle istotna, że dbanie o interes publiczny pozostaje podstawową funkcją procesu zarządzania w jednostkach samorządowych (tamże, s. 31–32).

---

[171] Warto wskazać, że w przypadku polityki oświatowej, która w dużym zakresie jest kreowana na poziomie centralnym, a implementowana na poziomie lokalnym (gminnym), ścierają się dwa rodzaje interesu publicznego, tj. interes publiczny ogólnopaństwowy oraz interes publiczny danej społeczności lokalnej (samorządu gminy). W obydwu przypadkach na ich straży stoją organy samorządowe gminy. Do tego dochodzą interesy poszczególnych grup społecznych (mieszkańców jednostki terytorialnej) oraz interesy indywidualne (jednostkowe).

Interesariusze lokalnej polityki oświatowej i ich interesy[172]

Zgodnie z teorią interesariuszy, sformułowaną na gruncie nauk ekonomicznych, w procesach rozwoju podmiotu gospodarczego (przedsiębiorstwa) kluczową rolę odgrywają nie tylko jego właściciele i udziałowcy – jak powszechnie uważano – lecz także jego otoczenie zewnętrzne (Freeman i in. 2010, s. 4–5; Stanny 2011). Analogiczne zależności występują w kontekście funkcjonowania sektora publicznego i interesariuszy instytucji publicznych, a więc podmiotów korzystających z dóbr i usług publicznych (Geurtz i Van de Wijdeven 2010, s. 531–549).

Zdaniem R.E. Freemana (1984, s. 24; Freeman i in. 2010, s. 208) interesariusze przedsiębiorstwa to wszyscy ci, którzy znajdują się w zasięgu oddziaływania danego podmiotu gospodarczego, czyli jednostki lub grupy, na które oddziałuje przedsiębiorstwo, oraz ci, którzy z kolei sami na to przedsiębiorstwo wpływają (zob. też Buchholz i Rosenthal 2004, s. 144). Podobną sytuację można obserwować w przypadku polityk publicznych. Interesariuszem lokalnych polityk publicznych – w tym polityki oświatowej – są wszystkie podmioty, które funkcjonują w zasięgu oddziaływania władz lokalnych. Takie ujęcie jest dość szerokie i oznacza, że interesariuszami są wszystkie jednostki, które formalnie pozostają w obszarze jurysdykcji władz gminy. Z kolei M. Clarkson (1998, s. 2), definiując interesariuszy, posługuje się kryterium potencjalnego zysku (lub straty). Zgodnie z tym założeniem interesariuszem polityki publicznej realizowanej w danej jednostce gminnej jest podmiot, który wchodząc w relacje z władzami gminy, może coś zyskać lub stracić. Potencjalny zysk lub strata nie muszą mieć charakteru materialnego. W tym przypadku chodzi raczej o przekonanie jednostki i ocenę sytuacji z jej perspektywy. Zróżnicowanie interesariuszy (którzy mogą być jednostkowi lub zbiorowi) powoduje występowanie wielu, często różnych i niedających się pogodzić interesów (Carroll i Buchholtz 2015, s. 88–90).

W naukach ekonomicznych nowe podejścia teoretyczne silnie akcentują obecność podmiotów zewnętrznych w bieżącej działalności przedsiębiorstwa. Podmioty te nie są uwzględniane jedynie jako klienci, odbiorcy usług i produktów, ale jako aktywni uczestnicy każdego etapu ich tworzenia (Frederick 1992; Freeman 1984, s. 132; zob. też Buchholz i Rosenthal 2004, s. 144). Interesariusz to jednak nie intruz, ale potencjalne źródło informacji niezbędnych do osiągania celów organizacji. Obecność interesariuszy gwarantuje adekwatność działań do potrzeb klientów. To rewolucyjne podejście do myślenia o firmie wymusiło redefinicję celu działania organizacji, źródeł pozyskiwania informacji, modelu zarządzania oraz relacji z otoczeniem zewnętrznym.

---

[172] Treść przedstawiona w tej części pracy została opublikowana w artykule A. Kołomycew (2017b) pt. *Interesariusze polityki oświatowej na poziomie gminy. Analiza relacji zaangażowanych aktorów*.

Interesariuszami polityk publicznych są jednostki lub grupy podmiotów o wspólnych celach, które ze względu na zamieszkanie w danej jednostce terytorialnej i/lub korzystanie z usług publicznych świadczonych przez samorząd gminy znajdują się w zasięgu decyzji władz lokalnych. Warto zwrócić uwagę, zwłaszcza w kontekście przedmiotu badań podjętego przez autorów, na to, że istniejące obecnie rozwiązania prawne przewidują różnego typu mechanizmy partycypacyjne, zapewniające interesariuszom dostęp do procesu decyzyjnego i możliwość oddziaływania na decyzje władz w różnych formach (Zybała 2013b, s. 27; Schalk 2011).

Odnosząc się do polityki oświatowej realizowanej na poziomie lokalnym, wskazać można trzy grupy kluczowych interesariuszy, tj. władze gmin, nauczycieli i rodziców uczniów. Z kolei biorąc pod uwagę szersze spektrum, a więc uznając za nich wszystkie podmioty mające styczność z problematyką oświaty w danej gminne lub wpływające na jej kształt, do grona tzw. drugoplanowych interesariuszy zaliczyć można władze centralne, kuratora oświaty, społeczność lokalną gminy, liderów lokalnych i osoby pełniące funkcje społeczne (sołtys), lokalne organizacje społeczne (grupy formalne i nieformalne), związki zawodowe, a nawet Kościół oraz władze i społeczności lokalne sąsiadujących gmin. Dotychczas kwestia interesariuszy polityki oświatowej w praktyce była zawężana do interesariuszy szkoły, a w zasadzie interesariuszy systemu zarządzania szkołą. Wraz ze zmianami zachodzącymi w systemie oświaty, których celem były decentralizacja i uspołecznianie procesów zarządzania oświatą, stopniowo rozszerzano katalog interesariuszy o nauczycieli, rodziców i uczniów, m.in. w drodze tworzenia podmiotów stanowiących reprezentację tych grup w procesie zarządzania szkołą (np. rada rodziców, rada szkoły). Polityka oświatowa gminy wykracza poza działania wewnątrzszkolne i obejmuje etap koncepcyjny, realizację działań oraz ich ewaluację (zob. Zybała 2012, s. 63–77). Ponadto jest polityką realizowaną w systemie, na który składają się także inne lokalne polityki publiczne.

W zależności od zaangażowania i możliwości oddziaływania na treść i sposób implementacji polityki oświatowej, wśród interesariuszy wyróżnić można różne grupy, w tym: pierwotne, wewnętrzne, wertykalne i horyzontalne (Honingh i Hooge 2009; zob. też Hooge, Burns i Wilkoszewski 2012, s. 12). Grupa interesariuszy pierwotnych obejmuje rodziców i uczniów, czyli podmioty bezpośrednio związane ze szkołą. Ich celem są wysoki standard edukacji oraz właściwe warunki nauczania. Interesariusze wewnętrzni to z kolei nauczyciele, podmioty zarządzające szkołą oraz pracownicy administracyjni i techniczni. Ich cel to praca w dobrych warunkach, stabilność zatrudnienia i oczekiwane przez nich wynagrodzenie. Do grona interesariuszy wertykalnych zaliczyć należy organy prowadzące szkoły (władze samorządowe), instytucje dokonujące kontroli zarówno pod względem merytorycznym, jak i bezpieczeństwa. Z kolei interesariuszami horyzontalnymi są jednostki, organizacje (np. społeczne) oraz inne podmioty publiczne i gospodarcze zainteresowane funkcjonowaniem szkoły (tamże).

Tabela 7. Interesariusze lokalnej polityki oświatowej i ich interesy

Grupa interesariuszy	Interesy poszczególnych grup interesariuszy zadeklarowane w trakcie wywiadów prowadzonych w badanych gminach	
	Interes publiczny	**Interes prywatny**
Władze gmin (wójt/burmistrz/rada gminy)	• Ograniczenie kosztów polityki oświatowej • Konieczność wprowadzenia zmian w realizacji zadań oświatowych • Konieczność zagospodarowania budynków po zlikwidowanych szkołach • Dążenie do poprawy jakości nauczania w szkołach • Dążenie do zapewniania miejsc pracy nauczycielom jako członkom społeczności lokalnej	• Obawa przed utratą poparcia • Obawa o wystąpienie konfliktu społecznego • Dążenie do utrzymania stanowiska • Dążenie do zwycięstwa w kolejnych wyborach • Dążenie do awansu i dalszej kariery politycznej na wyższych szczeblach władzy • Dążenie do zapewnienia pracy nauczycielom w obawie o mobilizowanie społeczności lokalnej i wzniecanie konfliktu społecznego
Nauczyciele	• Chęć utrzymania dotychczasowych warunków pracy (Karta Nauczyciela) • Utrzymanie szkół (zwłaszcza nielicznych) z uwagi na mniejsze obciążenie (mała liczba uczniów w klasie) • Utrzymanie pracy „na miejscu" bez konieczności uzupełniania etatu w szkołach na terenie całej gminy	
Rodzice uczniów	• Utrzymanie szkół (nawet nielicznych) ze względu na odległość • Utrzymanie dotychczasowego kształtu sieci szkół z obawy na konieczność dowozu dzieci • Przekonanie o efektywności kształcenia w małych szkołach • Niechęć do aktywnego uczestnictwa w życiu szkoły • Kluczowe znaczenie miało pozostawienie szkoły, natomiast kwestia zmiany organu prowadzącego np. na podmiot niepubliczny była sprawą wtórną • Zapewnienie bezpieczeństwa dzieciom w czasie dojazdu do szkoły oraz po zakończonych lekcjach	
Pozostali interesariusze lokalnej polityki oświatowej (społeczność lokalna, księża, liderzy lokalni, osoby pełniące funkcje publiczne)	• Utrzymanie szkoły jako symbol prestiżu i rozwoju miejscowości • Deklarowana pozaedukacyjna rola szkoły w społeczności lokalnej (miejsce spotkań, organizacji wydarzeń kulturalnych) • Wykorzystanie budynków po likwidacji szkoły	

Źródło: opracowanie własne.

Każda ze wspomnianych wcześniej grup ma odmienne interesy i cele. W dużej mierze są one uzależnione od zamożności danej gminy, modelu polityki oświatowej,

na który składa się system zarządzania kadrami i siecią szkół, a także prognoz demograficznych i planów rozwoju jednostki terytorialnej oraz szeregu innych czynników, które zostały omówione w rozdziale V. Istotnym czynnikiem wpływającym na formułowany interes prywatny poszczególnych grup jest wiedza dotycząca funkcjonowania samorządu, systemu oświaty oraz poziom zaangażowania w sprawy szkoły. Trudno zatem dokonać generalizacji interesów poszczególnych interesariuszy, niemniej można nakreślić pewne tendencje, które pojawiały się najczęściej w badanych gminach. Zestawienie interesów poszczególnych interesariuszy lokalnej polityki oświatowej przedstawia tabela 7.

W kontekście prowadzonych badań istotne było – co zostało przeanalizowane w dalszej części pracy – zwrócenie uwagi na interes organu wykonawczego gminy. W przypadku wójtów dochodziło nie tyle do formalnego konfliktu interesów, ile do ścierania się interesu publicznego, jakim było dbanie o rozwój gminy i racjonalne wydatkowanie środków publicznych, z interesem prywatnym, który dla wójtów polegał na utrzymaniu dotychczasowego poziomu poparcia i zwycięstwie w kolejnych wyborach. Szeroko rozumiany interes publiczny dotyczył rozwoju całej jednostki. Nie można zatem stwierdzić, że kwestie oświaty były interesem całej społeczności lokalnej. Jednocześnie okazały się one na tyle drażliwe i potencjalnie konfliktotwórcze, że wręcz wymuszały na organach decyzyjnych (wójtach) podejmowanie działań nieracjonalnych chociażby pod względem ekonomicznym (utrzymanie szkół generujących wysokie koszty przy malejącej liczbie uczniów) czy edukacyjnym (utrzymanie niewielkich szkół kosztem łączenia oddziałów i kształcenia w klasach trzy–czteroosobowych). Na to nakładały się wspomniane interesy prywatne organów wykonawczych, z których najistotniejsze były utrzymanie stanowiska i zwycięstwo w kolejnych wyborach, co w obliczu wystąpienia lokalnego konfliktu mogło być trudne do osiągnięcia. Stąd konieczność stosowania działań racjonalizujących, które miały polepszyć lokalny system edukacji (pod względem finansowym, organizacyjnym i kadrowym), a jednocześnie umożliwić uniknięcie konfliktu.

3.2. Formy racjonalizacji sieci szkół prowadzonych przez gminy

Wśród form oddziaływania na kształt sieci szkół można wskazać zarówno rozwiązania przewidziane w przepisach oświatowych, jak i szereg rozwiązań, dzięki którym władze lokalne mogły pośrednio wpływać na sieć szkół, a tym samym lokalną politykę oświatową. O ile charakterystyka usankcjonowanych prawnie form kształtowania sieci szkół jest łatwo uchwytna, o tyle w przypadku form pośredniego oddziaływania zakres stosowanych rozwiązań jest silnie zróżnicowany i uzależniony od sytuacji poszczególnych gmin. W tej części publikacji autorzy poddają analizie rozwiązania formalnoprawne obowiązujące w latach 2006–2015,

a także wskazują na zmiany przepisów dokonane w związku z ostatnią reformą systemu oświaty. Z kolei kwestie pośredniego oddziaływania na strukturę sieci, w tym reakcje i oddziaływanie społeczności lokalnej (głównie rodziców uczniów) i nauczycieli zostaną przedstawione w części publikacji prezentującej wyniki badań empirycznych.

Jan Herczyński i Aneta Sobotka (2014, s. 16) w raporcie wydanym w 2014 roku dokonali analizy pięciu form zmian w sieci szkolnej, wśród których uwzględnili: zamknięcie szkoły, otwarcie szkoły, zmianę organu prowadzącego, zmianę stopnia organizacji szkoły oraz zmianę złożoności szkoły. Wskazane formy zostały przewidziane w przepisach prawa. Regulowała je zarówno obowiązująca wówczas ustawa o systemie oświaty, jak i obowiązujące obecnie – choć z pewnymi zmianami – przepisy dotyczące oświaty, głównie ustawa Prawo oświatowe. Przywołani autorzy wskazali, że ten pięcioelementowy katalog nie miał charakteru wyczerpującego. Do pozostałych rozwiązań zaliczyli zmianę obwodów szkół, przeniesienie (fizyczne) szkoły do innego budynku, zmianę szkoły macierzystej dla istniejącej filii czy modyfikacje w procesie tworzenia oddziałów klasowych.

Z kolei autorzy niniejszej pracy koncentrują się przede wszystkim na trzech formach regulacji, które uznają za elementy procesu racjonalizacji polityki oświatowej gmin, tj. likwidacji szkoły, obniżeniu stopnia organizacyjnego szkoły oraz zmianie organu prowadzącego szkoły (w tym przekazaniu oraz formalnej likwidacji szkoły połączonej z deklaracją władz w kwestii udzielenia wsparcia podmiotom, które zdecydowały się na jej reaktywację, na przykład powołując stowarzyszenie lub w formie szkoły prowadzonej przez osobę prywatną) (zob. Kołomycew 2017c, s. 5–19). Wskazane formy były stosowane w badanych gminach i do tych przypadków odwołują się autorzy. Ponadto skrótowo nawiązują także do rozwiązań takich jak tworzenie filii i zespołów oraz do pośrednich form oddziaływania, które wpłynęły na proces regulacji systemu sieci szkół. Przykładem takich rozwiązań są naciski organów prowadzących na dyrektorów szkół w zakresie łączenia klas, wysyłania na emerytury nauczycieli mających prawo do świadczeń emerytalnych, a wciąż aktywnych zawodowo, czy obietnice składane rodzicom (np. pomoc w zatrudnieniu), o ile zdecydują się posłać dzieci do innych szkół.

Pierwsza z form racjonalizacji polityki oświatowej, a w zasadzie racjonalizacji sieci szkół, tj. likwidacja (Herczyński i Sobotka 2014, s. 11), została przewidziana w Prawie oświatowym (art. 89). Należy zaznaczyć, że w kwestii likwidacji szkół przepisy wprowadzone w związku z reformą oświaty w 2016 roku nie uległy zasadniczej zmianie. Istotne modyfikacje, dotyczące wiążącego opiniowania uchwał intencyjnych rad gmin przez kuratorów oświaty, zostały przyjęte wcześniej, ustawą o zmianie ustawy o systemie oświaty[173], i faktycznie ograniczyły możliwość swobodnego likwidowania szkół wyłącznie na mocy uchwały rady gminy. Rozwiązanie

[173] Ustawa z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty…

to podtrzymano w ustawie Prawo oświatowe: „szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego może zostać zlikwidowana po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty" (art. 89 ust. 3). Miało ono zapobiec – jak się spodziewano – masowej likwidacji szkół w związku z planowaną reformą. Decyzje samorządów mogłyby być uzasadniane właśnie dokonywanymi zmianami systemu oświaty (zob. PAP 2017).

Jeśli chodzi o samą procedurę likwidacyjną, to zgodnie z obecnie obowiązującym art. 89 ust. 1 Prawa oświatowego szkoła może zostać zlikwidowana z końcem roku szkolnego, po zapewnieniu przez organ prowadzący uczniom możliwości kształcenia się w innej szkole na tym samym poziomie edukacji. Termin likwidacji został odgórnie narzucony i nie podlega zmianom (Pilich 2018, Komentarz do art. 89 ustawy Prawo oświatowe). Informacja o likwidacji szkoły musi zostać przekazana rodzicom uczniów co najmniej sześć miesięcy przed planowaną likwidacją. O jej zamiarze zawiadomiony musi zostać także kurator oświaty. W przypadku szkół prowadzonych przez podmioty niepubliczne taka informacja musi dodatkowo trafić do organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego.

Formalną decyzję o likwidacji szkoły podejmuje organ prowadzący. W przypadku szkół prowadzonych przez samorząd gminy jest to organ stanowiący. Ustawodawca wykluczył możliwość delegowania tej kompetencji na inne podmioty. W odniesieniu do likwidacji, która jest procesem nie tyle skomplikowanym, ile złożonym, istotne jest wydzielenie formalnej likwidacji na mocy uchwały rady gminy oraz tzw. czynności związanych z likwidacją. Jest to grupa zadań, których samorząd jako organ prowadzący musi dopełnić, a które nie są bezpośrednio związane z samą procedurą likwidacyjną (nie są elementem procesu likwidacji). Należą do nich na przykład czynności wynikające z prawa pracy względem nauczycieli dotychczas zatrudnionych w likwidowanej szkole (tamże).

Wskazany przez ustawodawcę termin sześciu miesięcy nie jest terminem wszczęcia procedury likwidacyjnej. W praktyce działanie to musi zostać zainicjowane znacznie wcześniej. Sam fakt poinformowania o zamiarze likwidacji szkoły musi zostać poprzedzony przyjęciem przez organ stanowiący gminy tzw. uchwały intencyjnej[174]. Przyjęcie takiej uchwały pociąga za sobą konieczność poinformowania określonych podmiotów we właściwy sposób. Jest to istotne, gdyż niedopełnienie tej formalności może stać się przedmiotem skargi i uznania uchwały za nieważną. Sam fakt przyjęcia uchwały intencyjnej nie jest jednoznaczny z likwidacją szkoły.

Jak wskazał M. Pilich (tamże), w kontekście uchwały likwidacyjnej sporną kwestią pozostawał fakt konieczności konsultacji projektu uchwały z przedstawicielami związków zawodowych zgodnie z art. 19 ustawy o związkach zawodowych[175]. W obliczu rozbieżności interpretacji dokonywanych przez sądy trudno rozstrzygnąć tę

---

[174] Art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo oświatowe.

[175] Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 1881.

kwestię jednoznacznie. Niemniej, opierając się na obszernej interpretacji aktu prawnego dokonanej przez Naczelny Sąd Administracyjny, projekt uchwały intencyjnej powinien być konsultowany z przedstawicielami związków zawodowych ze względu na fakt, iż likwidacja szkoły jest sprawą publiczną o istotnym znaczeniu społecznym, które mieści się w obszarze działania związków zawodowych (tamże; zob. też Żerkowski 2017).

Powiadomienie o zamiarze likwidacji szkoły uważa się za skuteczne, o ile dotarło do wszystkich zainteresowanych podmiotów, w tym każdego z rodziców, tj. obojga rodziców lub opiekunów dziecka. Przepisy ustawy Prawo oświatowe nie precyzują formy zawiadomienia podmiotów, jak jednak wskazuje M. Pilich (2018), istotne jest, aby organ prowadzący był w stanie udowodnić, że dołożył starań w celu poinformowania odpowiednich podmiotów, w tym rodziców uczniów.

Szkoła może zostać formalnie zlikwidowana, o ile kurator oświaty wyrazi na to zgodę zgodnie z przepisem art. 89 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe. Wiążącą opinię organ nadzoru może wydać po otrzymaniu zawiadomienia wraz z całą dokumentacją, tj. uchwałą intencyjną i jej uzasadnieniem. Tylko pozytywna opinia w sprawie likwidacji szkoły jest podstawą do dalszych działań likwidacyjnych dokonywanych przez organy prowadzące. Wprowadzona ponownie (od 23 stycznia 2016 roku)[176] wiążąca opinia kuratora jest zatem warunkiem koniecznym przeprowadzenia procesu likwidacji, jakkolwiek kompetencje kuratora nie są zupełnie nieograniczone w tym zakresie. Jego opinia musi wynikać z obowiązujących przepisów prawa. Kwestie te – z uwagi na brak dookreślenia w przepisach – budziły kontrowersje już na gruncie obowiązywania wcześniejszej ustawy o systemie oświaty. Częściowo zostały wyjaśnione przez Trybunał Konstytucyjny i Naczelny Sąd Administracyjny. Z dokonanych interpretacji wynika, że w uzasadnieniu do negatywnej opinii kuratora musi zostać wykazany konkretny obowiązek, którego organ prowadzący szkołę po jej likwidacji nie będzie w stanie zrealizować (Pilich 2018, Komentarz art. 89 ustawy Prawo oświatowe; szerzej zob. wyrok TK z 08.05.2002, K 29/00). Opinia kuratora ma formę aktu administracyjnego (postanowienia), na który przysługuje zaskarżenie do ministra ds. oświaty i wychowania. Po formalnej likwidacji dokonanej na mocy uchwały rady gminy dokumenty szkoły są gromadzone przez dotychczasowy organ prowadzący, a dokumentacja dotycząca przebiegu nauczania jest kierowana do organu nadzoru pedagogicznego w ciągu miesiąca od chwili likwidacji (art. 89 ust. 6).

Działania władz gmin, jak również reakcje społeczności lokalnej związane z likwidacją szkoły wymagają analizy poszczególnych przypadków. Sytuacje uzasadniające konieczność likwidacji szkoły lub placówki są uzależnione od warunków

---

[176] Opinia Kuratora oświaty była wiążąca do 2009 roku (art. 1 pkt 34 Ustawy z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2009, nr 56, poz. 458).

lokalnych i powinny być traktowane raczej jako studia przypadków, niemniej na podstawie badań przeprowadzonych przez autorów można wyszczególnić pewne prawidłowości związane z procesem zamykania szkół. Warto również spojrzeć na skalę zjawiska likwidacji szkół w ujęciu ogólnokrajowym. Procesy te dotykają przede wszystkim gminy wiejskie i miejsko-wiejskie. Ponadto różnice są widoczne w ujęciu regionalnym i warunkowane zależnościami historycznymi, które wpłynęły na obecny kształt sieci i strukturę szkół (zob. Herczyński i Sobotka 2014, s. 67–72). Głównym powodem likwidacji szkół podstawowych jest od kilku lat stale malejąca liczba uczniów. Według danych GUS w roku szkolnym 2006/2007 w szkołach podstawowych w całej Polsce uczyło się 2 484 820 uczniów. Z kolei w roku szkolnym 2015/2016 liczba uczniów wynosiła 2 456 474. Jej obniżenie było szczególnie widoczne na terenach wiejskich. W roku szkolnym 2006/2007 w szkołach podstawowych zlokalizowanych na obszarach wiejskich uczyło się 1 029 847 dzieci, a w miastach – 1 454 973. W roku szkolnym 2015/2016 na wsiach było 939 034 uczniów, 1 517 440 zaś uczyło się w szkołach zlokalizowanych w miastach (GUS 2007, s. 35–36, 2016, s. 68).

Wraz ze zmniejszaniem się liczby uczniów następowała redukcja liczby szkół. W 2006 roku było 14 511 szkół prowadzonych przez samorządy. Do 2014 roku ich liczba zmniejszyła się w skali kraju o 6,7%, a więc porównywalnie do zmiany liczby uczniów. Problem niżu demograficznego (i tym samym likwidacji szkół) jest jednak zróżnicowany terytorialnie, zarówno w układzie regionalnym, jak i we wspomnianym podziale na obszary wiejskie i miejskie. Malejąca liczba uczniów szkół podstawowych jest wynikiem wspomnianego niżu demograficznego, ale także procesów depopulacyjnych spowodowanych migracjami krajowymi i zagranicznymi (Suchodolska 2015). Problem ten dotknął w szczególności województwa wschodniej części Polski, a więc regiony z dużym odsetkiem obszarów wiejskich. Największy spadek liczby uczniów odnotowano w województwie podlaskim, gdzie w latach 2006–2014 ubyło ich 16%, podobnie w świętokrzyskim – 16%, a także podkarpackim i lubelskim – 14%. Z kolei najmniejszy – w województwach pomorskim (1%) i dolnośląskim (7%) (GUS 2017). Wraz ze zmniejszaniem się liczby uczniów teoretycznie powinna następować redukcja liczby szkół. Mimo likwidacji szeregu placówek proces ten nie był współmierny do zmniejszonej liczby uczniów. Tym też należy tłumaczyć stale rosnące koszty oświaty. Utrzymywanie coraz mniejszych szkół stanowiło szczególne obciążenie dla gmin, z uwagi na konieczność zapewnienia etatów nauczycielskich, utrzymania budynków i pracowników technicznych przy niskiej subwencji przeliczanej na ucznia (Sobotka i Herczyński 2014, s. 88).

Analizując problem zamykania szkół w skali Polski, należy zauważyć, że najwięcej placówek zamknięto w województwach świętokrzyskim (16% szkół), podlaskim (17%) i lubelskim (14%). Z kolei najmniej szkół wskutek likwidacji ubyło w województwach pomorskim, śląskim, dolnośląskim i lubuskim. Niewielki spadek liczby szkół w tych województwach wynikał z poziomu ich uprzemysłowienia,

zurbanizowania, wcześniej podjętych działań racjonalizacyjnych, ale także historycznie ukształtowanej sieci szkół na tych terenach, która nie była tak rozbudowana, jak chociażby w województwie podkarpackim czy świętokrzyskim (tamże, s. 22; szerzej zob. Kuriański 2008, s. 199–200).

Drugą z form oddziaływania przez władze gmin na sieci szkół jest możliwość tzw. obniżenia stopnia organizacyjnego szkoły w drodze przekształcenia szkoły lub placówki[177]. Zasady dokonywania przekształceń reguluje art. 89 ust. 9 ustawy Prawo oświatowe (wcześniej art. 59 ustawy o systemie o oświaty). Procedura przekształcenia szkoły jest analogiczna do procedury likwidacyjnej, przy czym organ prowadzący jest obowiązany stosować także właściwe przepisy dotyczące tworzenia szkół lub placówek (art. 88). Jak wskazuje Pilich (2018. komentarz do art. 89 ust. 9 ustawy Prawo oświatowe), „przekształcenie" oznacza „w zasadzie każdą zmianę organizacyjną". W przypadku omawianej procedury chodzi jednak faktycznie o częściową likwidację. Określenie „przekształcenie" może zatem odnosić się do zmiany stopnia organizacji szkoły lub dotyczyć przekształcenia samodzielnych szkół w filie, a więc oznaczać zmianę złożoności szkoły polegającą na tworzeniu szkół niesamodzielnych, jak również oznaczać tworzenie zespołów (Herczyński i Sobotka 2014, s. 8). Procedura przekształcenia szkoły, w tym w formie zakładania filii szkół głównych (samodzielnych), została przewidziana w art. 95 ustawy Prawo oświatowe, z kolei kwestię tworzenia zespołów reguluje art. 91.

W pierwszym przypadku przekształcenie polega zazwyczaj na ograniczeniu poziomu kształcenia w danej szkole. W okresie poprzedzającym wprowadzenie reformy oświaty w 2017 roku, samorządy gmin jako organy prowadzące miały większą dowolność w zakresie obniżania stopnia organizacyjnego szkoły lub placówki. W zasadzie samodzielnie decydowały, do jakiego poziomu chcą obniżyć poziom kształcenia. Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami organ prowadzący szkołę ma prawo w szczególnie uzasadnionych przypadkach tworzyć szkoły obejmujące strukturą organizacyjną klasy I–III lub I–IV[178]. W komentarzu do art. 95 ustawy Prawo oświatowe Pilich (2018) wskazał, że pozostawienie możliwości tworzenia tzw. małych szkół, a więc niemających pełnej, ośmioklasowej struktury, miało „złagodzić" dość kontrowersyjny pomył ustawodawcy dotyczący przekształcenia wszystkich dotychczasowych szkół w szkoły ośmioklasowe (zob. też

[177] W przypadku przekształceń dokonywanych w związku z reformą systemu oświaty właściwe są przepisy art. 117 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę Prawo oświatowe, które regulują kwestie dotychczasowych szkół sześcioklasowych oraz szkół filialnych, a także art. 129 dotyczącego gimnazjów (Dz.U. 2017, poz. 60). Z uwagi na istotne zmiany, jakie niesie obowiązek przekształcenia dotychczasowych szkół w szkoły o strukturze ośmioklasowej, ustawodawca przewidział rozwiązania tymczasowe (art. 205 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę Prawo oświatowe), które regulują m.in. sytuację, gdy w szkole nie jest możliwe utworzenie dodatkowych klas, aby dopełnić strukturę szkoły do wymaganej ośmioklasowej (szerzej zob. Gąsiorek 2016).

[178] Art. 95 ust. 2 ustawy Prawo oświatowe.

MEN 2016). W praktyce, stosując się do analogicznych procedur jak w przypadku likwidacji, organ prowadzący jest zobowiązany dokonać zmian w akcie założycielskim szkoły, w przypadku której obniżany jest stopień organizacyjny. Należy jednak wskazać, że zmiana ta pociąga za sobą konieczność zmian innych dokumentów dotychczasowej szkoły, na przykład statutu, a w tym zakresie niezbędne są decyzje właściwych organów wewnątrzszkolnych.

Nowe przepisy ustawy Prawo oświatowe dość precyzyjnie regulują warunki tworzenia szkół filialnych. Szkoła filialna, jak zostało wspomniane, może być jedynie trzy- lub czteroklasowa, a więc obejmować wyłącznie pierwszy etap edukacji. Taka szkoła może być podporządkowana organizacyjnie jedynie szkole mającej pełną, ośmioklasową strukturę. Dodatkowe zastrzeżenie dotyczy tego, że szkole o pełnej strukturze organizacyjnej mogą być podległe maksymalnie dwie szkoły filialne (art. 95 ust. 5). W praktyce to, czy powstanie szkoła filialna, czy też zostanie jedynie obniżony stopień organizacyjny szkoły dotychczas istniejącej, czy szkoła samodzielna zostanie „przekształcona" w filię, zależy od decyzji władz gminy, choć konieczne jest zachowanie obowiązujących procedur[179]. Zdaniem Pilicha (2018, Komentarz do art. 95 ustawy Prawo oświatowe) częściej stosowanym rozwiązaniem ze względów organizacyjnych jest jednak tworzenie filii, zwłaszcza ze względu na niższe koszty tego rozwiązania, wynikające z pozostawienia kwestii administracyjnych przy szkole głównej, której filia podlega. Należy jednak zauważyć, że w przypadku dotychczas funkcjonujących tzw. małych szkół ich kadry ograniczały się do niezbędnej obsługi administracyjnej, często realizowanej przez dyrektora, technicznej (jedno- lub dwuosobowej) oraz wymaganej przepisami prawa kadry nauczycielskiej.

W odniesieniu do przekształceń przesłanka do dokonania zmian w systemie organizacji szkół jest mało precyzyjna. W art. 95 ust. 3 ustawy Prawo oświatowe ustawodawca wskazał, że zmiany mogą zostać dokonane w przypadkach „uzasadnionych miejscowymi warunkami". Kwestia ta nie była również doprecyzowana w ustawie o systemie oświaty obowiązującej przed wejściem w życie reformy; ustawodawca posługiwał się równie niedoprecyzowanym określeniem, które w praktyce pozostawiało szeroki margines dowolności w zakresie tworzenia szkół o niepełnym stopniu organizacyjnym lub filii szkół. Zgodnie z interpretacją Pilicha (tamże) za takie warunki uznać należy duży obszar gminy, niewielkie zagęszczenie ludności na danym terenie, jak również kwestie zatrudniania nauczycieli (konieczność uzupełniania etatu w kilku szkołach na terenie gminy). Rozwiązania w postaci szkół o niepełnym stopniu organizacyjnym czy szkół filialnych z jednej strony obniżają koszty realizacji zadań oświatowych, a z drugiej realizują wymóg, aby projektowanie sieci szkół uwzględniało jak najkrótszy czas dotarcia do nich najmłodszych dzieci.

---

[179] Rozstrzygnięcie nadzorcze nr NPII.4131.1.108.2012 Wojewody Śląskiego z dnia 27 kwietnia 2012 r., Dz.Urz. woj. śląskiego 2012, poz. 1879.

Kolejną możliwością oddziaływania władz gmin na politykę oświatową poprzez dokonywanie zmian w sieci szkół jest możliwość tworzenia zespołów szkół. Obecnie kwestie te reguluje art. 91 ustawy Prawo oświatowe, zgodnie z którym organ prowadzący ma kompetencje do łączenia szkół lub placówek różnego typu. Łączone w zespoły mogą być szkoły podstawowe z przedszkolami prowadzonymi przez dany organ prowadzący, których siedziby znajdują się na terenie obwodu danej szkoły (art. 91 ust. 2). Ponadto ustawodawca przewidział możliwość łączenia samych przedszkoli (art. 91 ust. 3), która stanowi wyjątek od zasady niełączenia placówek tego samego typu (art. 91 ust. 1). Oznacza to, że nie jest możliwe łączenie na przykład dwóch szkół podstawowych, a także szkół podstawowych sportowych czy integracyjnych. Jak wskazał Pilich (tamże, Komentarz do art. 91 ustawy Prawo oświatowe), szkoły te nie są szkołami innego typu, ale „podtypem" szkoły podstawowej. Ustawodawca przewidział też możliwość tworzenia zespołów składających się ze szkół i/lub placówek prowadzonych przez różne organy. W takiej sytuacji konieczne jest zawarcie porozumienia, które będzie regulowało kwestie organu prowadzącego, sprawy finansowe oraz ewentualny tryb rozwiązania zespołu (art. 91 ust. 8). Jest to o tyle istotne, że zespół nie jest jednostką organizacyjną – szkołą, w związku z czym nie mają do niego zastosowania przepisy dotyczące szkół.

Zmiana struktury sieci szkół może zostać dokonana również w przypadku zmiany organu prowadzącego. Działanie to prowadzi najpierw do zmiany specyfiki szkół, a z czasem może także zmian ilościowych w sieci szkolnej. Rozwiązanie to zasadniczo może mieć dwie formy. Pierwsza to sytuacja, w której następuje likwidacja szkoły prowadzonej przez gminę, po czym tworzona jest szkoła, dla której organem założycielskim jest osoba prawna inna niż samorząd lub osoba fizyczna. Rozwiązanie to może zostać wprowadzone po wcześniejszym porozumieniu władz gminy z mieszkańcami (którzy sami powołują np. stowarzyszenie lub któryś z nich deklaruje chęć podjęcia się prowadzenia szkoły) lub istniejącym podmiotem, który staje się organem prowadzącym. Tę formę można określić jako „przekazanie bez umowy" lub „przekazanie za porozumieniem" (zob. Herczyński i Sobotka 2014, s. 18). Należy podkreślić, że w tym przypadku nie ma żadnego formalnego wymogu zawarcia porozumienia między władzami gminy a nowym podmiotem prowadzącym szkołę. Funkcjonuje ono na zasadzie gentelmeńskiego porozumienia. Formalnie nie jest to też przekształcenie szkoły, jak w opisanych wcześniej przypadkach, ani jej „przekazanie". Oficjalnie szkoła, dla której organem prowadzącym jest gmina, ulega likwidacji zgodnie z przepisami przewidzianymi dla tego trybu. Niemniej „dogadanie się" władz gminy z podmiotem, który podejmie się reaktywacji szkoły, może być korzystne zarówno dla jej władz, jak i mieszkańców. W przypadku władz gminy wznowienie działalności szkoły prowadzonej przez inny podmiot jest szansą na złagodzenie negatywnych skutków społecznych, jakie mogą się pojawić w związku z likwidacją szkoły lub placówki. Zmiana organu prowadzącego w dużej mierze oddziałuje na sposób zarządzania szkołą oraz na

warunki zatrudnienia nauczycieli. Dla uczniów i ich rodziców w zasadzie skutki takiej zmiany nie są odczuwalne.

Takie rozwiązanie w niektórych sytuacjach może być również korzystne dla nauczycieli. Dotyczy to gmin, które faktycznie mając trudną sytuację finansową, nie są w stanie utrzymywać szkoły i jej likwidacja jest nieunikniona. Jednocześnie władze tych gmin nie mają możliwości zatrudnienia pracowników likwidowanej szkoły w innych jednostkach oświatowych prowadzonych przez gminę. Podjęcie pracy w szkole prowadzonej przez podmiot niepubliczny jest zatem szansą dla nauczycieli na utrzymanie zatrudnienia, choć na zupełnie innych zasadach niż w przypadku szkół, dla których organem prowadzącym jest gmina (Majewska 2015a, s. 31–33).

Z uwagi na fakt, że ta forma – tzw. przekazanie bez umowy – nie została przewidziana w przepisach, a jest stosowana przez gminy ze względu na szczególne znaczenie edukacji dla społeczności lokalnej, sam proces przekazania może mieć zróżnicowany przebieg (szerzej zob. Dziemianowicz-Bąk i Dzierzgowski 2014, s. 21–23; Kołomycew 2017d, s. 196). Sposób uregulowania sytuacji szkoły po jej formalnej likwidacji w dużej mierze zależy od warunków lokalnych, aktywności społeczności lokalnej, pozycji władz lokalnych i ich relacji ze społecznością, jak również obecności lokalnego lidera (Kołomycew 2017d, s. 206). W praktyce przekazanie w ten sposób szkoły jest trudne. Formalności związane z jej powołaniem oraz obowiązki ciążące na nowym organie prowadzącym powstrzymują społeczność lokalną przed angażowaniem się w prowadzenie szkół. Istotnym problemem pozostają kwestie finansowe, zwłaszcza na początku działalności (Herczyński i Sobotka 2014, s. 87).

Kolejnym rozwiązaniem skutkującym zmianą organu prowadzącego szkoły bez jej formalnej likwidacji jest jej przekazanie zgodnie z art. 9 ustawy Prawo oświatowe. Przekazanie bez konieczności formalnej likwidacji szkoły zostało wprowadzone do ustawy o systemie oświaty w 2009 roku (zob. Kurzyna-Chmiel 2013, s. 297–301, 2014, s. 504–507; Łyszczarz 2012)[180]. Miało być kolejnym krokiem w kierunku uspołeczniania oświaty. Rozwiązanie to mogło być stosowane w przypadku tzw. małych szkół[181] (ustawodawca określił, że zmiana organu prowadzącego w drodze przekazania szkoły na mocy uchwały rady gminy może dotyczyć wyłącznie szkół liczących do 70 uczniów), z reguły zlokalizowanych na obszarach wiej-

[180] Art. 5 ust. 5g Ustawy z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2009, nr 56, poz. 458.

[181] Termin „mała szkoła" mimo powszechnego stosowania nie został formalnie dookreślony. Za „małe szkoły" uważane są placówki liczące od kilkunastu do stu kilkudziesięciu uczniów (Jakubowski 2006; Pęczkowski 2017, s. 21–27). Ryszard Pęczkowski (2017, s. 31–33) wśród kryteriów definiujących „małą szkołę" wymienia liczbę uczniów, która nie powinna przekraczać 150. Mianem małych szkół powszechnie określano szkoły przekazywane innym podmiotom (Interpelacja 20537; Kurzyna-Chmiel 2013, s. 126).

skich (zob. Kozińska-Bałdyga 2015a, s. 16–18; Nogieć-Karwot 2012; Gumowska 2012; Bobkier 2012; Bochentyn 2014, s. 488; Kurzyna-Chmiel 2013, s. 297–301).

Przekazanie szkoły podmiotowi niepublicznemu nie zastępowało i nie zastępuje możliwości zakładania i prowadzenia szkół przez podmioty niepubliczne, w tym przez stowarzyszenia. Wprowadzone rozwiązanie miało z jednej strony pomóc gminom nadmiernie obciążonym kosztami realizacji zadań oświatowych, a z drugiej chronić tzw. małe szkoły, które w społecznościach wiejskich – jak wskazywano – pełniły istotne funkcje pozaedukacyjne (Adamowicz i Nowak 2005, s. 340; Mól 2009). Jak zaznacza A. Kozińska-Bałdyga (2015b, s. 7; GUS 2015, s. 68), szkoły zlokalizowane na wsiach stanowią największy odsetek szkół w Polsce, mimo procesów likwidacji postępujących od lat 90. XX wieku. W 2012 roku szkoły wiejskie stanowiły aż 69%, a w 2015 – 67,57% ogółu szkół podstawowych w Polsce. I choć problemy szkół w skali kraju mają charakter uniwersalny i najczęściej dotyczą wysokich kosztów świadczenia usług edukacyjnych, jakości procesu kształcenia czy kwestii zatrudniania nauczycieli, to w przypadku szkół wiejskich pojawia się szereg problemów niespotykanych w środowisku miejskim (Marzec-Holka 2015, s. 154; Tołwińska-Królikowska 2011b; Ochnio 2011; Kozanecki 2016). Małe szkoły na obszarach wiejskich są postrzegane jako centrum życia wsi (Kwieciński 2011, s. 423; Bajerski i Błaszczyk 2015, s. 98–99), świadczą o rozwoju danej miejscowości oraz wpływają na jej rangę i dalszy rozwój (Pilch 2007, s. 15).

Pod względem formalnym przekazanie szkoły bez konieczności jej likwidacji – jak wskazuje D. Kurzyna-Chmiel (2013, s. 299) – jest czynnością prawną z zakresu prawa cywilnego. Polega na tym, że zaangażowane podmioty wyrażają (dobrowolnie) chęć z jednej strony przejęcia, a z drugiej przekazania zadań publicznych do realizacji. Istotą tego rozwiązania jest zachowanie przez gminę nadzoru i kontroli nad realizacją zadań wynikających z zawartej umowy. Możliwość przekazania szkoły stanowi przejaw samodzielności jednostki samorządu terytorialnego, ale z uwagi na niedookreśloność przepisów, na przykład w zakresie wyboru podmiotu niepublicznego, któremu przekazywana jest szkoła, może prowadzić do nadmiernej swobody, a nawet patologii, co sygnalizowano od początku po wprowadzeniu tego rozwiązania (Kurzyna-Chmiel 2013, s. 299; Majchrowicz-Jopek 2012, s. 164–181).

Przekazanie szkoły nie jest możliwe bez zasięgnięcia opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny. Pozytywna opinia kuratora oświaty stanowi podstawę do zawarcia umowy między władzami gminy a podmiotem niepublicznym, któremu przekazywana jest szkoła (Kurzyna-Chmiel 2013, s. 297–301, 2014, s. 506–507). Nowe przepisy doprecyzowały termin przekazania szkoły – może ono nastąpić z dniem 1 września danego roku. Zgodnie z wcześniej obowiązującym stanem prawnym[182] teoretycznie samorząd mógł przekazać szkołę w dowolnym momencie,

[182] Art. 5 ust. 5g Ustawy z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie…

po przyjęciu stosownej uchwały, choć w praktyce następowało to z końcem roku szkolnego (zob. Herczyński i Sobotka 2014, s. 88).

W przepisach ustawy Prawo oświatowe zastrzeżono, że szkoła nie może być przekazana osobie prawnej, która została utworzona przez władze gminy będące organem prowadzącym szkoły stanowiącej przedmiot przekazania. Wykluczone jest też przekazanie szkoły takiemu podmiotowi, w którym samorząd gminy ma udziały lub akcje (art. 9 ust. 2). Ponadto nowe przepisy wyraźnie doprecyzowały – co było dyskusyjne w kontekście warunków przekazywania szkół na mocy ustawy o systemie oświaty – konieczność prowadzenia przez samorząd gminy co najmniej jednej szkoły publicznej. Przekazanie nie może zatem nastąpić, jeżeli jego przedmiot stanowi jedyna szkoła publiczna, dla której organem prowadzącym jest gmina. Choć jak wskazuje Pilich (2018, Komentarz do art. 9 ustawy Prawo oświatowe), kwestia ta nadal pozostaje niejasna w kontekście art. 8 ust. 15, który dotyczy samodzielności gminy w zakresie tworzenia i prowadzenia szkół i placówek z uwagi na fakt, że jest to jej zadanie własne.

Umowa stanowiąca podstawę przekazania szkoły musi zawierać informacje na temat tworzenia (lub nie) obwodu, trybu przejęcia szkoły przez samorząd w sytuacjach określonych w ustawie, warunków korzystania z mienia przejętej szkoły przez nowy podmiot, trybu kontroli przestrzegania zapisów umowy, a także warunków ewentualnego rozwiązania umowy (art. 9 ust. 3). Do szkoły przekazanej podmiotowi niepublicznemu stosuje się przepisy analogiczne jak w przypadku szkół publicznych prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne.

Zarówno w przepisach obowiązujących przed wejściem w życie reformy systemu oświaty, jak i obecnie ustawodawca przewidział warunki, które upoważniają władze gminy do przejęcia uprzednio przekazanej szkoły innemu podmiotowi (tzw. zwrotne przejęcie) (Majewska 2015b, s. 36). Przesłankami są: brak wykonania zalecenia organu nadzoru pedagogicznego w związku z naruszaniem przepisów oświatowych (art. 56 ust. 1) lub poprawy warunków kształcenia albo wychowania zalecanych przez wspomniany organ nadzoru (art. 56 ust. 2) bądź naruszanie warunków zawartych w umowie o przekazanie szkoły (art. 9 ust. 5). Z obowiązujących regulacji wynika, że przekazanie szkoły, choć pozornie łatwe w realizacji, w praktyce jest rozwiązaniem tylko częściowo zwalniającym samorząd gminy z odpowiedzialności za jej prowadzenie. Sama konstrukcja tego rozwiązania, która przewiduje „groźbę" powrotu szkoły do gminy, nie do końca wydaje się trafna. W przypadku samorządów istotne jest trwałe „pozbycie się" szkoły stanowiącej obciążenie finansowe, bez groźby jej ewentualnego zwrotu. Tymczasem stosując mechanizm przekazania, władze gminy mogą spodziewać się w każdej chwili konieczności przejęcia szkoły, co stwarza sytuację niepewności i utrudnia planowanie innego rodzaju wydatków czy inwestycji (zob. Majewska 2015b, s. 36).

Przekazanie szkoły pociąga za sobą konieczność właściwego poinformowania przez władze gminy pracowników szkoły o planowanych zmianach. Dotyczy to zarówno kadry nauczycielskiej, jak i pozostałych pracowników. Informacja (wraz z uzasadnieniem) o planowanych działaniach musi zostać przekazana także zakładowej organizacji związkowej. Konieczne jest również przedstawianie nowych warunków zatrudnienia (art. 9 ust. 7; Majewska 2015a, s. 30). Faktycznie oznacza to, że organ przejmujący szkołę zobowiązany jest zatrudnić dotychczasową jej kadrę. O tym, czy pracownicy dotychczasowej szkoły prowadzonej przez gminę podejmą pracę w szkole prowadzonej przez nowy organ, decydują oni sami. W ciągu trzech miesięcy od uzyskania informacji o planowanych zmianach mogą zrezygnować z zatrudnienia na nowych warunkach i wówczas następuje rozwiązanie stosunku pracy zgodnie z zasadami Karty Nauczyciela (art. 9 ust. 8). Przepisy ustawy Prawo oświatowe nie są w pełni precyzyjne. O ile w ust. 7 mowa jest o „pracownikach szkoły", o tyle ust. 8 (i kolejne) dotyczą wyłącznie nauczycieli. Niemniej także niepedagogiczni pracownicy dotychczasowej szkoły stają się pracownikami szkoły prowadzonej przez nowy podmiot. I choć najczęściej w kontekście pogarszania się warunków zatrudnienia w związku z przekazaniem szkoły mówi się o nauczycielach, to warto podkreślić za Pilichem (2018, Komentarz do art. 9 ustawy Prawo oświatowe), że zmiana charakteru szkoły z samorządowej na niesamorządową zmienia także status pracowników niepedagogicznych. W momencie przekazania szkoły przestają być oni pracownikami samorządowymi. Po formalnym przejęciu szkoły nowy organ prowadzący jest zobowiązany do przedstawienia na piśmie nowych warunków zatrudnienia nauczycielom, którzy z kolei muszą złożyć oświadczenie o przyjęciu lub nieprzyjęciu nowych warunków pracy (art. 9 ust. 10).

Zarówno przepisy wcześniej obowiązujące, jak i obecne w zakresie przekazywania szkół nie nakładają żadnych szczególnych wymagań (takich jak np. przygotowanie merytoryczne, doświadczenie, określone wykształcenie) na podmiot, który deklaruje chęć przejęcia szkoły. Jak wskazuje Sześciło (2015), w przepisach pominięto również kwestie dysponowania odpowiednim kapitałem przez zainteresowany podmiot czy posiadania zabezpieczenia finansowego. Ustawodawca nie nałożył też obowiązku przeprowadzania weryfikacji zdolności podmiotu niepublicznego ubiegającego się o przejęcie szkoły przez samorząd do prowadzenia tego rodzaju działań. Z perspektywy czasu rozwiązanie to wydaje się mało atrakcyjne dla samorządów. Trudno jednoznacznie zweryfikować, ile szkół zostało przekazanych z jego zastosowaniem. Informacje takie nadal nie są gromadzone w Systemie Informacji Oświatowej (zob. Herczyński i Sobotka 2014, s. 88) ani innych statystykach publicznych[183]. Z szacunkowych danych zawartych w opracowaniu

[183] Także dane gromadzone przez GUS w Banku Danych Lokalnych na temat liczby szkół prowadzonych przez podmioty niepubliczne nie pozwalają wnioskować, ile spośród nich zostało przekazanych przez samorządy bez formalnej likwidacji. Analizując dane z lat 2006–2015,

Herczyńskiego i Sobotki z 2014 roku wynika, że po trzech latach od wprowadzenia tego rozwiązania do obowiązującego porządku prawnego w ten sposób przekazanych zostało około 44% szkół spośród ogółu zlikwidowanych (średnia za lata 2010–2012). Odsetek ten wydaje się wysoki. Być może zadziałał tu efekt świeżości. Jednakże po kilku latach funkcjonowania tej możliwości faktyczne korzystanie z niej wydaje się znikome. Trudno jednoznacznie to zweryfikować także autorom. W żadnej spośród badanych gmin w analizowanym okresie nie zastosowano przekazania szkoły na podstawie ustawy Prawo oświatowe (a wcześniej ustawy o systemie oświaty). Uzasadnieniem tych rozbieżności może być utożsamianie – nawet przez władze gmin – formy przekazania szkoły na podstawie umowy z przekazaniem bez umowy, po formalnej likwidacji. Specyfika małych społeczności lokalnych sprawia, że kwestia zmian w sieci szkół jest zawsze przedmiotem debaty publicznej, tematem omawianym i konsultowanym zarówno formalnie, jak i nieformalnie.

Należy podkreślić, że mechanizm przekazania szkoły nie zwalnia władz gminy z realizacji zadań oświatowych i w zasadzie nakłada obowiązek stałej współpracy z podmiotem niepublicznym. Ustawodawca przewidział opisany mechanizm zabezpieczający na wypadek niewywiązania się podmiotu przejmującego szkołę z obowiązku realizacji zadań oświatowych (Majewska 2015b, s. 34–36). Rozwiązanie to nie pozwala zatem zupełnie „pozbyć się" problemu, jaki dla samorządów stanowią (małe) szkoły, ale odciąża je finansowo. Przekazanie szkoły innemu podmiotowi, który podejmuje się realizacji zadania publicznego, uznać można za formę uspołecznienia (oświaty). Podmiot podejmujący się takiego zadania czyni to dobrowolnie i realizuje zadanie nieodpłatnie – szkoła zachowuje status szkoły publicznej (tamże, s. 37). Ten element odróżnia szkoły przekazane przez gminę podmiotom niepublicznym od szkół niepublicznych. Mechanizm dopuszczający przejęcie szkoły przez nowo powstałe lub istniejące już stowarzyszenie (np. lokalne) czy osobę fizyczną (najczęściej związaną ze szkołą, jak np. dotychczasowy dyrektor lub nauczyciel) miał sprzyjać aktywizacji społecznej i mobilizacji wspólnoty lokalnej

---

można zaobserwować zwiększenie liczby szkół prowadzonych przez stowarzyszenia. Zjawisko to jest zróżnicowane regionalnie. Przykładowo najwięcej szkół jest prowadzonych przez stowarzyszenia w województwie świętokrzyskim, a także podkarpackim, lubelskim i opolskim, najmniej zaś – w zachodniopomorskim, pomorskim i dolnośląskim (zob. Kołomycew 2017d, s. 203–205). Proces ten powiązany jest ze specyfiką sieci oraz wielkością szkół w poszczególnych województwach. O ile dane dotyczące prowadzenia szkół przez podmioty niepubliczne są ogólnie dostępne w statystykach publicznych, o tyle dane dotyczące skali przekazywania szkół bez ich formalnej likwidacji mają charakter jedynie szacunkowy. Problem przekazywania szkół bez ich formalnej likwidacji analizowany jest przez autorów na przykładzie studiów przypadku – zob. m.n. Dziemianowicz-Bąk i Dzierzgowski 2014; Bajerski 2014; Bajerski i Błaszczyk 2015; Kloc 2012; Lipka-Szostak 2015; Pery 2015. Problem przekazywania przedszkoli i szkół podmiotom niepublicznym na wybranych przykładach analizowała także A. Ciepielewska-Kowalik (2016, s. 271–281).

(zob. Piasecki 2014, s. 483). Ponadto wskazywano, że sam proces przekazania szkoły, wymuszając kontakty społeczności lokalnej z władzami gminy, może sprzyjać współpracy, która z kolei może przełożyć się na inne sfery funkcjonowania gminy (Kozińska-Bałdyga 2015c, s. 22–23). Duże nadzieje w kontekście przekazywania szkół pokładano w tzw. stowarzyszeniach rozwoju wsi, jako lokalnych organizacjach społecznych zakorzenionych w społeczności i zaangażowanych w problemy rozwoju małych jednostek terytorialnych (Kozińska-Bałdyga 2011).

3.3. Konflikt społeczny w procesie realizacji polityk publicznych

Realizacja polityki oświatowej, a zwłaszcza jej element, jakim jest dokonywanie zmian w sieci szkół, może być przyczyną lokalnego konfliktu społecznego, choć jego przebieg oraz formy przezwyciężenia uzależnione są od specyfiki gminy i działań podejmowanych przez władze. „Konfliktowość" procesów zmian w sieci szkół, a zwłaszcza jej najbardziej radykalnej formy, jaką jest likwidacja, skrzętnie podchwytują media. Temat ten może budzić emocje z uwagi na znaczenie szkół w społecznościach lokalnych oraz istotę edukacji w rozwoju społeczno-gospodarczym państwa. Podejmując próbę analizy konfliktu społecznego na tle zmian w sieci szkół gminnych, warto zwrócić uwagę na wybrane aspekty całego procesu, które giną w toku debaty publicznej, a są istotne dla wystąpienia konfliktu, jego przebiegu i skutków.

Przede wszystkim warto wskazać, że konflikt społeczny (lokalny)[184] nie jest zjawiskiem jednowymiarowym. Zazwyczaj jest konfliktem złożonym zarówno w aspekcie przedmiotowym, jak i podmiotowym. Może też ulegać przeobrażeniom w czasie. Kwestia likwidacji szkoły może stanowić zasłonę dla innych problemów danej wspólnoty lokalnej, a wręcz być jedynie punktem zapalnym prowadzącym do wybuchu konfliktu społecznego mającego zupełnie inne podstawy. Konflikt związany z realizacją polityki oświatowej w gminie uwarunkowany jest czynnikami lokalnymi. Tym samym, jak wiele innych aspektów polityki oświatowej, powinien być analizowany w określonym kontekście i osadzony w realiach danej jednostki terytorialnej. Analiza konfliktów przez pryzmat określonych przypadków może w pełni ujawnić faktyczne okoliczności ich wystąpienia, pozwolić na identyfikację stron konfliktu oraz pozostałych interesariuszy, a także zweryfikować jego przebieg i wpływ na sytuację w gminie. Takie podejście wydaje się zasadne również dlatego, że określenie „konflikt" może być różnie rozumiane przez członków poszczególnych społeczności lokalnych, a nawet odmiennie pojmowane przez osoby należące do jednej wspólnoty. To, co dla jednych stanowi „konflikt", dla

[184] Określenia „konflikt społeczny" i „konflikt lokalny" są stosowane wymiennie, przy czym autorzy koncentrują się wyłącznie na konflikcie wewnątrz jednostki terytorialnej, którego przedmiotem jest polityka oświatowa, a konkretnie zmiany w sieci szkół, w tym procesy likwidacji.

innych jest „buntem", „protestem", „niezgodą" czy „sporem" lub „pretensjami"[185]. Kwestie te zostały przedstawione szerzej w rozdziale V. Natomiast w tym miejscu autorzy podejmują rozważania definicyjne i na gruncie wybranych teorii konfliktu wskazują przyjęty sposób jego rozumienia, do którego będą się odwoływać w części empirycznej.

Konflikt jest zjawiskiem nieodłącznym w procesie realizacji polityk publicznych i praktycznie zawsze towarzyszy wykonywaniu zadań publicznych. Gdy jednak jest zbyt gwałtowny i intensywny, może wręcz uniemożliwiać wdrażanie zmian. Dlatego kluczowym warunkiem efektywnego wprowadzania przemian w ramach polityk publicznych jest właściwe zarządzanie konfliktem, w sytuacji gdy jego uniknięcie jest niemożliwe. Istotne jest, aby proponowane mechanizmy były społecznie akceptowalne. Tylko wówczas możliwe jest ograniczenie społecznych skutków konfliktu związanego z wprowadzaniem zmian w sektorze publicznym (Spector 1997, s. 1).

Konflikt może mieć różne przyczyny. Może dotyczyć przedmiotu zmian, a więc istoty polityki publicznej, w obrębie której dokonywane są modyfikacje, ale również sposobów ich wprowadzania (Matland 1995, s. 156–157). Co więcej, strony mogą być zgodne w zakresie celów, ale mieć odmienne zdanie w kwestii sposobów ich osiągania. Richard Matland (tamże, s. 157) jako przykład podaje politykę ochrony środowiska, a w jej obrębie konieczność redukcji emisji zanieczyszczeń. I choć cel ten wydaje się powszechnie akceptowany, to różne grupy (interesu) mogą mieć odmienne pomysły, w jaki sposób ograniczyć emisję zanieczyszczeń. Analogiczny problem można wskazać w przypadku polityki oświatowej realizowanej na poziomie gminy. Argumentem przemawiającym za likwidacją szkół są wysokie koszty świadczenia usług edukacyjnych, co ogranicza możliwości rozwoju gminy w innych obszarach. W przypadku gmin, w których koszty oświaty pochłaniają większość wydatków bieżących jednostki, panuje zgoda co do tego, że koszty należy ograniczyć. Odmienne jednak pomysły związane z ograniczeniem wydatków oświatowych będą mieli chociażby rodzice uczniów, dla których celem jest utrzymanie szkoły w pobliżu miejsca zamieszkania. Dla nich rozwiązaniem akceptowalnym może być przekazanie szkoły innemu podmiotowi, zasadniczo bowiem takie zmiany dotkną nauczycieli (pogarszając ich dotychczasowe warunki zatrudnienia), a nie wpłyną istotnie na ich sytuację ani na sytuację ich dzieci. Odmienne pomysły mogą mieć nauczyciele, dla których celem jest utrzymanie pracy na dotychczasowych warunkach. W związku z tym, mając zapewnione miejsce pracy w innej, większej szkole samorządowej, chętniej przystaną na pomysł władz związany z likwidacją ich dotychczasowego miejsca pracy. Warunkiem jest jednak stworzenie im alternatywy. Jak wskazał Matland (tamże), konflikt społeczny będzie eskalował wraz

[185] Między innymi takimi określeniami posługiwali się przedstawiciele społeczności lokalnych, w których autorzy prowadzili badania jakościowe.

z nasilaniem się odmiennych dążeń poszczególnych interesariuszy, a także wzrostem znaczenia danej kwestii, czyli wraz ze zwiększaniem się istotności przedmiotu konfliktu dla zaangażowanych stron.

Konflikt społeczny jest przedmiotem badań przedstawicieli różnych nauk z uwagi na złożony charakter i fakt, że stanowi nieodłączny element relacji społecznych oraz zależności między społeczeństwem a sektorem publicznym i instytucjami państwowymi. Poszczególne teorie kładą nacisk na różne aspekty konfliktu. Na przykład teorie nurtu klasycznego zwracały uwagę na przyczyny konfliktów, rolę liderów w procesie powstawania i przebiegu konfliktu oraz jego uwarunkowania czy przebieg (zob. Allan 2007). Z kolei współczesne podejście kładzie nacisk na kwestie związane ze złożonością (wieloźródłowością) konfliktów, ich konsekwencjami (funkcjonalne konsekwencje konfliktu w teorii L.A. Cosera), w tym pozytywnymi, takimi jak zmiana czy innowacja. Obecnie istotnym elementem analiz dotyczących konfliktów jest zarządzanie nimi, zwłaszcza w przypadku konfliktów grupowych, tj. wielopodmiotowych (tamże, s. 212), a także rola komunikacji w sytuacjach konfliktowych i ich przezwyciężaniu (Littlejohn i Domenici 2001).

Z obszernego dorobku teorii konfliktu, w kontekście badań prowadzonych przez autorów, najwłaściwsza okazuje się teoria konfliktu Cosera z uwagi na jej trzy aspekty. Są to, po pierwsze, deprywacja (rozumiana jako pozbawienie czegoś, odebranie dotychczasowego stanu posiadania, praw, uprawnień) jako przyczyna konfliktu społecznego, po drugie, przebieg konfliktu, a po trzecie pozytywny efekt konfliktu dla społeczności lokalnej. Teoria konfliktu sformułowana przez Cosera w dużej mierze czerpie z koncepcji G. Simmla. To właśnie on jako pierwszy dostrzegł pozytywny wymiar konfliktu, a nie tylko analizował go w kategoriach czynnika zmiany o charakterze negatywnym i destruktywnym (Coser 1957; Simmel 1975, s. 28; szerzej zob. Kotarba 2011, s. 35; Allan 2007, s. 212). Jednakże to koncepcja Cosera wydaje się przełomowa w podejściu do roli, jaką konflikt może odgrywać w społeczności lokalnej. W zasadzie można stwierdzić, że Coser „unormalnił" konflikt. Uznał go za element życia każdej wspólnoty, coś, co jest obecne w różnych wymiarach relacji społecznych. Nie da się przed nim uciec, a skoro konflikt jest tak powszechny i nieunikniony, warto go zatem „oswoić", czerpać z niego nowe rozwiązania i dostrzegać pozytywny wymiar zmian, jakie ze sobą niesie.

Konflikt zdaniem Cosera pozostaje nieunikniony z uwagi na specyfikę świata społecznego, który faktycznie jest systemem złożonych, wzajemnie powiązanych elementów. Nieodłącznym elementem systemów społecznych są braki równowagi wewnętrznej, napięcia i konflikty interesów. Procesy zachodzące wewnątrz oraz między składowymi systemu oddziałują na stopień jego integracji. Mogą sprzyjać, w zależności od warunków, utrzymaniu lub zmianie, wzrostowi lub ograniczeniu integracji systemu i jego adaptowalności do otoczenia. Wiele procesów, które zazwyczaj traktuje się jako rozbijające system, na przykład gwałtowne walki, odmienne poglądy, dewiacje i konflikty, można rozpatrywać w określonych warunkach jako

wzmacniające jego integrację i adaptowalność do warunków środowiskowych (Coser 1957; Kotarba 2011, s. 33–35).

W koncepcji konfliktu Cosera istotne jest podejście do przyczyny konfliktu. Nie zawsze konflikt wywoływany jest przez sprzeczne interesy. Może zostać spowodowany pozbawieniem ludzi określonych praw czy posiadanych dotychczas przywilejów. Źródłem konfliktu jest zatem pogłębianie się nierówności w dostępnie do dóbr, a niekoniecznie sprzeczne interesy. Dopóki panuje zgoda co do istniejących stosunków społecznych, dopóty utrzymuje się porządek społeczny. Gdy zaistnieją warunki zmniejszające zakres zgodności lub prawomocność stosunków społecznych, wówczas dochodzi do zachwiania porządku społecznego (Coser 1957; Turner 2005, s. 196). Coser, analizując kategorię deprywacji, rozróżnił deprywację absolutną i względną. Deprywacja absolutna w zasadzie wyklucza możliwość angażowania się ludzi w konflikt. Dotyczy sytuacji, w której są oni pozbawieni podstawowych dóbr pozwalających im funkcjonować. Nie mają zatem ani środków, ani możliwości do wyrażania niezadowolenia czy dochodzenia swoich roszczeń. Z kolei deprywacja względna oznacza sytuację, w której jednostki i grupy społeczne odczuwają pogorszenie swojej sytuacji w stosunku do innych grup. Dostrzegane przez nich różnice rodzą poczucie krzywdy i niezgody na istniejącą sytuację. Dysproporcje są przyczyną konfliktu. Sytuacja ta dotyczy grup, które mają świadomość stanu posiadania i dysponują odpowiednimi środkami, by wszcząć konflikt w jego obronie. Co istotne, przyczyną konfliktu nie jest nierówność, ale fakt poczucia utraty, pogorszenia sytuacji społeczności (Allan 2007, s. 216).

W ujęciu Cosera źródłem konfliktu są głównie aspiracje jednostek, a nie sama struktura społeczna, choć ta z kolei ma wpływ na sposób przejawiania się i rozwiązywania konfliktów. Przyczyną konfliktu nie są zatem sprzeczności interesów poszczególnych grup, ale relacje między jednostkami i ich wzajemne oddziaływanie (Coser 1957, s. 204; Kotarba 2011, s. 31). Dlatego konflikt jest bardziej prawdopodobny w sytuacjach, gdy grupy deprecjonowane nie mają wielu okazji do tego, by skanalizować emocje. Brakuje organizacji pozwalających im na artykułowanie i obronę swoich interesów zgodnie z przewidzianymi prawem rozwiązaniami. Brak możliwości i narzędzi pozwalających bronić swoich racji przeradza się w kwestionowanie panującego ładu i dotychczasowego porządku publicznego. Sytuację dodatkowo pogarsza niemożność osiągnięcia awansu społecznego, który pozwoliłby na przejście do grup uprzywilejowanych (szerzej zob. tamże; zob. też Turner 2005, s. 197; Allan 2007, s. 216). Samo kwestionowanie istniejącego porządku nie prowadzi do konfliktu. Do jego wystąpienia konieczne jest wzburzenie, eskalacja emocji grup, które czują się pokrzywdzone, i to one stają się iskrą zapalną konfliktu.

Poczucie deprywacji, jako element wystąpienia konfliktu w teorii Cosera, można odnieść do sytuacji związanej z koniecznością wdrażania zmian w sieci szkół gminnych. Do grup, których się czegoś pozbawia, należą rodzice uczniów, nauczyciele oraz społeczność lokalna. Każda z tych grup zasadniczo pozbawiana jest czegoś

innego, co stanowiło dla niej wartość, a czego odebranie pogarsza jej status lub sytuację. W przypadku rodziców uczniów likwidacja szkoły jest odbierana jako pozbawienie ich (i ich dzieci) możliwości kształcenia w pobliżu miejsca zamieszkania. Brak szkoły oznacza konieczność dowozu dzieci, co może rodzić obawy o bezpieczeństwo zwłaszcza młodszych uczniów (zob. Bajerski i Błaszczyk 2015, s. 99). Dla nauczycieli likwidacja szkoły oznacza – w najgorszym przypadku – utratę pracy, zmianę warunków zatrudnienia lub zatrudnienie w innych szkołach poza terenem gminy. Natomiast w przypadku społeczności lokalnej likwidacja szkoły jest jednoznaczna z utratą instytucji o charakterze integracyjnym, miejsca, które w wielu przypadkach mieszkańcy darzą sentymentem z uwagi na fakt, że szkoły wiejskie powstawały w czynach społecznych i są traktowane jako „dobro wspólne" mieszkańców danej miejscowości. Z ich perspektywy jest to także obniżenie prestiżu miejscowości, utrata możliwości rozwoju.

Kolejny aspekt konfliktu wyróżniony w teorii Cosera to przebieg konfliktu oraz możliwości jego złagodzenia. Dla gwałtowności konfliktu istotne są cele, jakie jego strony chcą osiągnąć. Coser wyróżnia z jednej strony konflikty realistyczne, wynikające z niespełnienia określonych potrzeb w danym układzie stosunków i oceny korzyści, jakie mogą przynieść uczestnikom, zwrócone przeciw obiektom będącym rzeczywiście źródłem frustracji, z drugiej zaś konflikty nierealistyczne, dotyczące wartości ostatecznych, przekonań, ideologii i niejasno zdefiniowanych interesów klasowych, służące rozładowaniu napięcia, nieobliczone na osiągnięcie określonych rezultatów. Konflikt nierealistyczny jest celem samym w sobie (Coser 1975, s. 205, 207; Kotarba 2011, s. 32; Šubrt 2017, s. 130–133). Szanse na zawarcie kompromisu są większe, gdy mamy do czynienia z konfliktem realistycznym. Przebieg konfliktu w takiej sytuacji jest mniej gwałtowny. Zaangażowanie się grup w konflikty dotyczące problemów nierealistycznych powoduje wzrost pobudzenia i zaangażowania emocjonalnego, a to prowadzi do eskalacji konfliktu i jego przedłużania się.

Coser zwrócił uwagę także na inne uwarunkowania gwałtowności konfliktu. Należy do nich chociażby struktura systemu. W przypadku systemów opartych na kooperacji, współpracy i dialogu wystąpienie konfliktu jest mniej prawdopodobne, a ewentualne skutki są mniej dolegliwe. Natomiast w przypadku systemów niekooperacyjnych, w których brakuje wypracowanych rozwiązań pozwalających rozwiązywać spory i zapobiegać konfliktom, często jest on po prostu nieunikniony (Turner 2005, s. 198; Allan 2014, s. 273). Gwałtowny konflikt może jednak wystąpić także w systemach opartych na kooperacji, w sytuacji gdy ma miejsce długotrwałe tłumienie krzywd i roszczeń. W pewnym momencie konflikt może wybuchnąć ze zwielokrotnioną siłą. W takiej sytuacji jego gwałtowność wynika z faktu, że w rzeczywistości jest on rezultatem kumulacji wielu nieujawnionych dotychczas kwestii, a także z tego, że następuje mobilizacja wszystkich członków grupy do działania (Coser 1975, s. 200).

Istotnym elementem teorii konfliktu Cosera jest czas jego trwania. Będzie on dłuższy w przypadku konfliktów, w których cele stron są niesprecyzowane, niedookreślone, rozległe lub zróżnicowane. Co więcej, konieczne jest doprecyzowanie przez zaangażowane strony tego, co uznają za porażkę, a co za zwycięstwo. Brak wyraźnego doprecyzowania może wydłużać konflikt. Ważna jest w tym kontekście rola przywódcy (lidera), który powinien umieć właściwie ocenić szanse na zwycięstwo lub ich brak i wówczas przekonać swoich zwolenników do zmiany oczekiwań, aby nie przedłużać i tak nierokującego na pozytywne rozstrzygnięcie konfliktu (Turner 2005, s. 199; Riggs Fuller i Aldag 2012, s. 13).

Kolejny element konfliktu społecznego dostrzeżony przez Cosera to jego pozytywne skutki (zob. też Boulding 1984, s. 83–84). Konflikt w grupie społecznej może się przyczynić do osiągnięcia lub przywrócenia jedności i spoistości grupy zróżnicowanej przez odmienne dążenia jej członków. Nie każdy jednak typ konfliktu sprzyja zachowaniu struktury grupy ani nie we wszystkich grupach konflikt może spełniać funkcje pozytywne. Pozytywne lub negatywne funkcje konfliktu zależą od przedmiotu tegoż oraz od typu struktury społecznej, w której się pojawił. Skutki pozytywne mogą przynosić konflikty wewnętrzne. Wybuch konfliktu świadczy o tym, że dotychczasowe podstawy scalające grupę okazały się słabe, nieskuteczne i konieczna jest ich zmiana. Z kolei konflikty zewnętrzne wymagają od grupy mobilizacji i skierowania działań na zewnątrz. Dzieje się to kosztem zaniechania konfliktów wewnętrznych i ich wyciszenia, stłumienia (Coser 1975, s. 199–200; Vincent 1981, s. 128–142; Śliż i Szczepański 2011, s. 21).

Konflikty mogą wpływać pozytywnie na tworzenie więzi społecznych między uczestnikami. Rezultatem konfliktu może być instytucjonalizacja dotychczas zazwyczaj luźnych, niesformalizowanych działań w formie różnego typu organizacji. Na bazie doświadczeń związanych z konfliktem mogą się tworzyć nowe więzi społeczne, ujawniać wspólne cele i dążenia. Konflikt może być także okazją do zawiązywania koalicji i szerszych porozumień społecznych, jednoczących mieszkańców wokół wspólnego problemu (szerzej zob. Kotarba 2011, s. 59; zob. też Mucha 1978, s. 100). Również ten element można dostrzec w przypadku konfliktów na tle zmian w sieci szkół. W niektórych gminach spośród badanych przez autorów konflikt doprowadził do mobilizacji społecznej, skutkującej powołaniem stowarzyszenia, które podjęło się prowadzenia szkoły. Rozwiązanie to w większości przypadków było efektem współpracy społeczności lokalnej z władzami gminy (Kołomycew 2017d, s. 207).

Posługując się kategorią konfliktu, warto wskazać, że nie jest ona jednakowo rozumiana. Silne zróżnicowanie kategorii konfliktu odzwierciedla wielość definicji sformułowanych w literaturze przedmiotu. Określenie „konflikt" ma wydźwięk negatywny i kojarzone jest z walką, rywalizacją. Jest to kategoria asymetryczna, gdyż sugeruje, że w rezultacie konfliktu będzie strona zwycięska i pokonana. Według definicji *Słownika języka polskiego* PWN (2018) konflikt to: 1) „przedłużająca się

niezgoda między stronami"; 2) „działania zbrojne będące wynikiem takiej niezgody"; 3) „różnica między wartościami, postawami itp., której nie sposób usunąć". Konflikt może być odmiennie rozumiany w zależności od obranego ujęcia. Przykładowo J. Mucha wskazuje na trzy ujęcia konfliktu społecznego, tj. strukturalne, behawioralne i psychologiczne. W ujęciu strukturalnym konflikt społeczny to niezgodność tkwiąca w strukturze społecznej, wynikająca ze zróżnicowanych celów, które w zasadzie są nie do pogodzenia, przedmiot rywalizacji stanowią bowiem ograniczone dobra. Z kolei w ujęciu behawioralnym konflikt jest postrzegany jako działanie mające znamiona walki, rywalizacji, współzawodnictwa o określone dobra. Natomiast podejście psychologiczne koncentruje się na relacjach między stronami zaangażowanymi w konflikt, przy czym relacje te mają charakter antagonistyczny, rywalizacyjny (Mucha 1978, s. 15, 2014, s. 15–17; Jermakowicz 2014, s. 27).

Rywalizacyjny wymiar konfliktu sygnalizuje m.in. definicja tej kategorii sformułowana przez R. Dahrendorfa (1958, 2008). Należy jednak zaznaczyć, że autor ten nie wyklucza, iż mianem konfliktu określić można także mniej rywalizacyjne działania takie jak debata (publiczna/parlamentarna), strajk, a nawet negocjacje (Dahrendorf 1958, s. 178; 2008, s. 125; zob. też Kotarba 2011, s. 38). Przyjęty przez Dahrendorfa sposób rozumienia jest szeroki, jako „konflikt" można zatem zakwalifikować niemal każdą formę ścierania się odmiennych opinii, racji, stanowisk deklarowanych przez grupy bądź jednostki, które chcą coś zyskać.

Konflikt z walką utożsamiał także Coser, wskazując, że to nic innego jak walka stron reprezentujących odmienne wartości lub walka o dostęp do określonych i limitowanych dóbr, statusu, pozycji. Celem działań zaangażowanych w konflikt stron jest nie tylko osiągnięcie pożądanych dóbr, lecz także eliminacja przeciwnika (Coser 1956, s. 8; Horowitz 2000, s. 95). Walka jako nieodłączny element konfliktu została zasygnalizowana także przez W. Korpiego (1974, s. 100). Konflikt postrzegał on jako manifestowane ścieranie się racji dwóch stron, powiązane z wzajemnym stosowaniem kar.

Część definicji konfliktu podkreśla znaczenie jego źródeł, którymi są niezgodność i odmienność celów. Przykładowo J. Bernard (1951, s. 11–16) wskazywał na niekompatybilność interesów i celów, a także wzajemne niezrozumienie oraz osobiste frustracje jako istotne źródła konfliktu. Podobną definicję zaproponował R.J. Fisher (1990, 2000, s. 1), uznając, że konflikt to nic innego jak niekompatybilność celów lub wartości między stronami pozostającymi w relacji. Dodatkowo brak zgodności celów łączy się z dążeniem do kontrolowania konkurentów oraz antagonistycznym nastawaniem.

Znacznie mniejszy jest dorobek nauki w zakresie definiowania konfliktu w odniesieniu do realizacji polityk publicznych (szerzej zob. Matland 1995, s. 170; Weible i Heikkila 2017, s. 25). Konflikt był dotychczas pośrednio analizowany w kontekście polaryzacji opinii publicznej, różnicy wartości kluczowych w procesie podejmowania decyzji, współpracy, możliwości realizacji polityk (Weible i Heikkila 2017,

s. 24–25). Częściowo tematyka konfliktu jest podejmowana także w odniesieniu do ewaluacji polityk publicznych (Palumbo i Hallett 1993) bądź konfliktu interesów (OECD 2003). Odnosząc się do konfliktu związanego z realizacją polityki publicznej, jaką jest lokalna polityka oświatowa, autorzy posługują się szeroką definicją konfliktu zaproponowaną przez Kotarbę (2011, s. 42) i nawiązującą do jego szerokiego rozumienia sformułowanego przez Dahrendorfa (1958, 2008). Konfliktem społecznym określają sytuację, w której między co najmniej dwoma podmiotami życia społecznego pojawia się uświadomiona sprzeczność materialnych lub niematerialnych, rzeczywistych bądź wyobrażonych interesów, związana z podjęciem przynajmniej przez jedną ze stron jakichkolwiek działań zmierzających do ich realizacji wbrew woli strony przeciwnej. Za konflikt społeczny na tle zmian w sieci szkół (zwłaszcza likwidacji szkół) autorzy uznają zatem wszelkiego rodzaju przejawy dezaprobaty społecznej dla decyzji władz, które mogły mieć formę protestu, słownie wyrażonej niezgody, protestu pisemnego, prośby o wyjaśnienia, publicznej debaty połączonej z wyrażeniem niezadowolenia, zebrań mieszkańców, uczestnictwa w sesjach rady gminy oraz komisji właściwych ds. oświaty, a także podejmowanie działań wymagających większego zaangażowania, takich jak oddolne powołanie stowarzyszenia, które podjęło się prowadzenia szkoły wbrew woli władz, czy zorganizowane wyrażenie dezaprobaty dla działań władz w postaci wysłania dzieci do szkół w innej gminie (zob. też Kloc 2012, s. 45–46; szerzej zob. rozdz. V).

Rozdział IV

Charakterystyka badanych gmin – wybrane aspekty

Jak zaznaczono w rozdziale II, analiza lokalnej polityki publicznej wymaga uwzględnienia miejscowych uwarunkowań, które mogą istotnie wpływać na interpretację danych oraz ocenę działania władz lokalnych odpowiedzialnych za jej realizację. Liczba możliwych kryteriów charakteryzujących daną jednostkę samorządu terytorialnego jest duża, lecz nie wydaje się, by w każdym przypadku konieczna była analiza wszystkich czy nawet większości z nich. W odniesieniu do poszczególnych polityk można wyróżnić takie, które mają istotne znaczenie w ich realizacji, oraz takie, które są dla niej neutralne. W przypadku lokalnej polityki oświatowej, a ściślej działań zmierzających do jej racjonalizacji, istotne są kryteria dotyczące czterech obszarów: 1) demografii, ze szczególnym uwzględnieniem liczby dzieci oraz obserwowanych trendów zmian; 2) aktywności społecznej/obywatelskiej; 3) struktury sieci szkół, których prowadzenie należy do zadań własnych gminy; 4) sytuacji finansowej gminy, a zwłaszcza finansowania wydatków oświatowych.

4.1. Uwarunkowania demograficzne

Liczbę ludności w gminach wybranych do przeprowadzenia badań empirycznych przedstawiono w tabeli 8. Należy zwrócić uwagę, że w połowie z nich ludność mieściła się w przedziale 5000–7499, czyli w grupie gmin najliczniej występujących w Polsce[186], ale jednocześnie będących gminami „mniejszymi". Jedna z badanych gmin (PII) wyróżniała się szczególnie niską liczbą mieszkańców na tle pozostałych (w 2015 roku zamieszkiwało ją 3729 osób). Najliczniejszą (jedyną powyżej 10 tys. mieszkańców) wśród badanych była gmina SIV, zamieszkiwana w 2015 roku przez 15 312 osób. W ośmiu gminach zaobserwowano ujemną dynamikę liczby mieszkańców w okresie objętym badaniem (2006–2015), która zawierała się w przedziale od –6,7 (SIV) do –0,3% (PII), natomiast w czterech dynamika była dodatnia i mieściła

[186] W 2015 roku na ogólną liczbę 2478 gmin 609 liczyło 5000–7499 mieszkańców – *Mały rocznik statystyczny Polski 2016*, s. 67.

Tabela 8. Liczba mieszkańców ogółem w badanych gminach w latach 2006–2015

Gmina	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Dynamika* [%]
	Liczba mieszkańców ogółem										
SI	6 565	6 542	6 524	6 507	6 488	6 485	6 429	6 435	6 425	6 414	–2,3
SII	7 927	7 914	7 934	7 908	7 896	7 863	7 841	7 819	7 832	7 804	–1,6
SIII	5 767	5 752	5 693	5 639	5 599	5 536	5 482	5 442	5 407	5 383	–6,7
SIV	15 039	15 016	15 049	15 072	15 313	15 345	15 381	15 394	15 332	15 312	1,8
MI	7 193	7 201	7 220	7 135	7 393	7 350	7 338	7 309	7 286	7 221	0,4
MII	6 724	6 648	6 638	6 620	6 883	6 848	6 805	6 764	6 727	6 667	–0,8
MIII	8 719	8 624	8 589	8 530	8 747	8 689	8 672	8 640	8 585	8 474	–2,8
MIV	5 850	5 833	5 821	5 794	5 843	5 755	5 744	5 679	5 659	5 583	–4,6
PI	6 565	6 542	6 524	6 507	6 488	6 485	6 429	6 435	6 425	6 414	–2,3
PII	3 739	3 725	3 745	3 727	3 794	3 770	3 740	3 760	3 739	3 729	–0,3
PIII	17 920	17 895	17 897	17 904	18 680	18 686	18 735	18 703	18 765	18 727	4,5
PIV	6 771	6 780	6 764	6 723	6 887	6 890	6 915	6 868	6 898	6 869	1,4

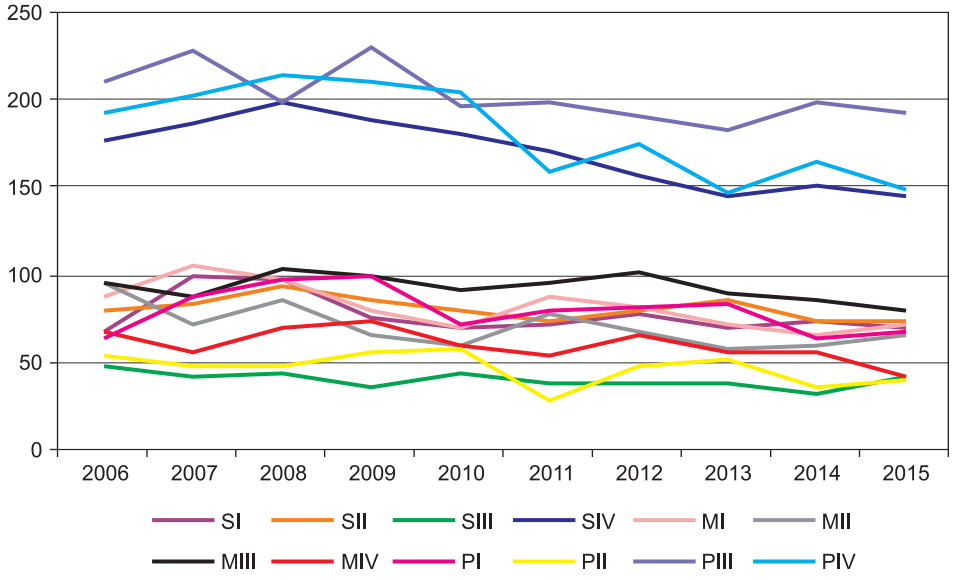
O ile ogólna liczba mieszkańców nie ulegała znaczącym zmianom w badanym okresie, o tyle liczba mieszkańców w wieku 7–13 lat, a więc dzieci uczęszczających do szkoły podstawowej, zmieniła się znacząco. We wszystkich gminach dynamika liczby ludności w tej grupie była ujemna, przy czym w czterech wyniosła ponad 30% (zob. tab. 10). Dane te wskazują, że badane gminy borykały się z problemem zmniejszającej się liczby uczniów w szkołach podstawowych (a w konsekwencji i gimnazjalnych).

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych.

Tabela 9. Liczba mieszkańców w wieku do jednego roku życia w badanych gminach w latach 2006–2015

Gmina	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
SI	68	100	98	76	69	72	77	69	73	70
SII	80	83	94	86	79	73	79	86	73	73
SIII	47	41	44	36	43	37	37	38	32	42
SIV	176	186	198	189	180	171	157	144	151	145
MI	87	105	97	79	69	88	82	72	65	72
MII	95	72	85	66	59	77	67	57	60	65
MIII	96	87	104	99	91	95	101	90	85	80
MIV	68	55	69	74	60	53	65	55	55	42
PI	63	87	97	100	72	80	82	83	63	68
PII	54	47	48	55	58	27	48	51	36	39
PIII	211	228	199	231	196	199	191	183	198	192
PIV	192	202	214	211	204	159	174	146	165	149

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych.



Wykres 2. Trend liczby mieszkańców w wieku do jednego roku życia w badanych gminach w latach 2006–2015

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 10. Liczba mieszkańców w wieku 7–13 lat w badanych gminach w latach 2006–2015

Gmina	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Dynamika* [%]
	Liczba mieszkańców ogółem										
MIV	575	562	515	495	460	424	400	383	380	376	–34,6
SIII	532	504	450	409	398	366	362	342	334	350	–34,2
MIII	882	834	789	739	755	722	686	662	626	597	–32,3
PI	699	668	642	605	597	570	553	515	486	479	–31,5
SII	775	739	733	719	682	658	633	595	585	566	–27,0
MII	655	633	624	597	586	578	538	521	499	496	–24,3
MI	850	818	781	739	743	713	674	663	655	659	–22,5
SI	724	691	660	643	594	592	573	563	554	574	–20,7
PIV	1494	1415	1353	1286	1326	1284	1254	1219	1214	1203	–19,5
PII	407	377	372	363	357	329	310	318	326	333	–18,2
SIV	1471	1365	1315	1278	1275	1252	1195	1191	1219	1214	–17,5
PIII	1628	1554	1478	1425	1445	1381	1362	1340	1356	1376	–15,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych.

się w zakresie od 0,4 (MI) do 4,5% (PIII). Na podstawie tych danych można stwierdzić, że w badanych gminach nie zaszły znaczące zmiany liczby ludności, zważywszy na to, że analizie poddano okres dziesięcioletni.

Podobne wnioski można wyciągnąć w odniesieniu do liczby mieszkańców w wieku do jednego roku. W pewnym uproszczeniu można przyjąć, że obrazuje ona jednocześnie liczbę urodzeń. Dane te były bardzo istotne dla programowania lokalnej polityki oświatowej, gdyż pozwalały przewidzieć liczbę uczniów w szkołach w przyszłości. Jak wynika z danych zawartych w tabeli 9, liczba mieszkańców poniżej pierwszego roku życia w ciągu 10 lat podlegała wahaniom. Ze względu na to, że na dane te istotny wpływ miała liczba urodzeń w poszczególnych latach, za niewskazane uznano określanie dynamiki zmian na podstawie porównania danych z lat 2006 i 2015. Wydaje się, że w tym przypadku bardziej przydatne jest określenie trendu zmian. Zobrazowano go na wykresie 2; we wszystkich gminach był on malejący.

Podsumowując dane dotyczące liczby i struktury ludności w badanych gminach, należy stwierdzić, że z punktu widzenia lokalnej polityki oświatowej były one niekorzystne i mogły wręcz wymuszać na władzach gmin podejmowanie działań korygujących.

4.2. Aktywność społeczna

Aktywność społeczna i obywatelska wiąże się z takimi pojęciami jak kapitał społeczny i społeczeństwo obywatelskie. Są one różnie definiowane. Jednym z częściej przywoływanych ujęć kapitału społecznego jest propozycja R. Putnama, zgodnie z którą termin ten obejmuje „te cechy organizacji społecznych, takich jak sieci (układy) jednostek lub gospodarstw domowych oraz powiązanych z nimi norm i wartości, które kreują efekty zewnętrzne dla całej wspólnoty" (cyt. za: Pogonowska 2004, s. 16). Kapitał społeczny przejawia się przede wszystkim w samoorganizacji i samorządności, głównie w ramach dobrowolnych stowarzyszeń. Definiując społeczeństwo obywatelskie, należy odwoływać się nie tylko do relacji jednostek, które się zrzeszają, by realizować swoje cele przy poszanowaniu prawa i zasad obowiązujących w danej wspólnocie, do sfery solidarności, współdziałania wspieranego przez państwo, sfery wolności, samorozwoju jednostek, autonomii i współdecydowania z innymi o sprawach wspólnych. Ważne jest również nawiązanie do kategorii obywatelskości, dotyczącej roli jednostki jako obywatela – członka pewnej wspólnoty politycznej. Pozostaje on w relacji do państwa, nie tylko korzysta z przysługujących mu praw obywatelskich, lecz także ma określone obowiązki publiczne. W tym ujęciu społeczeństwo obywatelskie dotyczy sfery życia człowieka jako obywatela, jego aktywnego uczestnictwa w życiu politycznym oraz troski o dobro wspólne (Pietrzyk-Reeves 2006, s. 15).

Pomiar kapitału społecznego i jakości społeczeństwa obywatelskiego jest trudny. W literaturze przedmiotu przywoływane są różne propozycje (zob. Sierocińska 2011), ale większość z nich obejmuje zaufanie społeczne, uczestnictwo w organizacjach pozarządowych i udział w wyborach (w głosowaniu). Dogłębna ocena kapitału społecznego oraz społeczeństwa obywatelskiego na poziomie gminy wymagałaby przeprowadzenia szczegółowych, dedykowanych badań, które wykraczałyby poza zakres i przedmiot zrealizowanego projektu badawczego. Niemniej w toku badań empirycznych zweryfikowano w pewnym zakresie występowanie w badanych społecznościach lokalnych zachowań charakterystycznych dla społeczeństwa obywatelskiego. Natomiast dla ogólnego zobrazowania i porównania kapitału społecznego i aktywności obywatelskiej w tych gminach zweryfikowano dwa kryteria – udział mieszkańców w głosowaniu w wyborach organizowanych w okresie objętym badaniem oraz liczbę zarejestrowanych organizacji pozarządowych.

Tabela 11. Frekwencja w badanych gminach w wyborach przeprowadzonych w latach 2006–2015 (dane w %)

Gmina	Wybory							
	samorządowe			do Sejmu			do Parlamentu UE	
	2006	2010	2014	2007	2011	2015	2009	2014
SI	47,23	50,18	47,45	36,19	35,55	36,18	13,36	15,10
SII	64,12	70,16	71,73	41,15	41,47	44,60	15,80	17,30
SIII	67,68	69,48	69,99	37,30	35,30	39,75	13,62	21,41
SIV	53,89	59,02	59,36	36,70	33,22	40,81	17,99	15,02
MI	54,06	55,17	54,36	38,14	33,77	35,25	15,51	13,34
MII	53,78	45,45	43,72	39,25	38,18	37,75	14,48	14,62
MIII	47,22	54,58	53,72	35,44	35,19	37,63	11,22	12,82
MIV	44,47	51,10	54,75	41,65	38,88	40,55	17,28	16,96
PI	42,67	40,42	46,00	35,33	29,30	28,73	11,94	11,74
PII	41,63	40,30	49,95	30,55	26,45	31,66	9,74	10,55
PIII	42,15	45,08	44,80	49,77	41,61	37,70	20,25	19,69
PIV	40,71	45,80	42,88	41,40	36,22	41,65	14,95	18,42
Polska	45,99	47,32	47,34	53,88	48,92	50,92	24,53	23,83

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej (PKW), Wybory i referenda, http://pkw.gov.pl/352_Wybory_i_referenda [dostęp: 24.02.2018].

Udział mieszkańców badanych gmin w głosowaniu różnił się w zależności od rodzaju wyborów, przy czym najwyższą frekwencją cieszyły się wybory samorządowe. Widać jednak wyraźne zróżnicowanie w układzie województw (tab. 11 i 12). W województwie pomorskim frekwencja była najniższa i lokowała się również poniżej średniej frekwencji w Polsce. Najwyższe wartości osiągnięto w gminach

województwa świętokrzyskiego. Zarówno w nich, jak i w gminach województwa mazowieckiego frekwencja w wyborach samorządowych była wyższa od średniej w kraju, w niektórych przypadkach (gminy SII i SIII) nawet o 20 punktów procentowych (p.p.).

Jeżeli chodzi o wybory parlamentarne, to wyniki osiągane w badanych gminach były jeszcze bardziej zróżnicowane, przy czym nie daje się zauważyć prawidłowości charakterystycznych dla któregoś z województw. Niemniej należy podkreślić, że we wszystkich gminach frekwencja była niższa niż średnia dla Polski; w przypadku gmin PI i PII różnica ta wyniosła około 20 p.p. Jeszcze niższy poziom uczestnictwa dotyczył wyborów do Parlamentu Europejskiego. I w tym przypadku we wszystkich gminach był on niższy niż średnia frekwencja w kraju, a w części gmin znacząco niższy (w gminach PII oraz MIII i PI odpowiednio o 15 i 10 p.p. w przybliżeniu).

Przytoczone dane wskazują, że mieszkańcy badanych gmin bardziej interesują się sprawami lokalnymi niż ogólnokrajowymi, w tym również w szerszym kontekście Unii Europejskiej. Nie odbiega to od tendencji krajowych (Cześnik 2009; Piasecki 2004, 2012; CBOS 2015; Cześnik i Kwiatkowska 2017), jednak rozpatrując bezpośrednio poziom uczestnictwa w wyborach, można stwierdzić, że w większości gmin był on niższy niż średnio w Polsce (wyjątek stanowiły gminy w województwie świętokrzyskim i mazowieckim w odniesieniu do wyborów samorządowych), co wskazuje na raczej niski poziom aktywności obywatelskiej według tego kryterium.

Dla analizy podjętej w tej pracy istotne jest również porównanie badanych gmin pod omawianym względem. Dokonano tego, tworząc ranking poziomu uczestnictwa w głosowaniu w wyborach. Gminy szeregowano pod kątem frekwencji wyborczej (od najwyższej do najniższej) dla każdych wyborów oddzielnie, przyznając im od 12 punktów do 1. Uzyskane wyniki zsumowano osobno dla poszczególnych rodzajów wyborów, jak również ogółem, co pozwoliło ustalić zbiorcze wskaźniki i ranking ogólny (tab. 12).

Mediana w tak sporządzonym rankingu (ogółem) wyniosła 53 punkty, osiągnęły ją gminy MIV i SI. Powyżej niej znalazły się gminy PIII, SIV, SIII i SII, natomiast poniżej – MII, MIII, PI i PII. Gminy PI i PII, z najniższym uczestnictwem mieszkańców w wyborach, osiągnęły odpowiednio 15 i 20 punktów, co w skrajnym przypadku było wartością ponadpięciokrotnie niższą niż w gminie z najwyższym wskaźnikiem. Dane te wskazują na duże zróżnicowanie badanych gmin pod względem uczestnictwa w głosowaniu w wyborach. Analiza realizacji lokalnej polityki oświatowej wymaga uwzględnienia tego faktu i przykładania szczególnej wagi do charakterystycznego dla każdej gminy kontekstu sytuacyjnego.

W kwestii aktywności społecznej mierzonej liczbą funkcjonujących organizacji pozarządowych należy zauważyć trudności w pozyskaniu właściwych danych. Najczęściej wykorzystywane są do tego celu dane statystyczne dotyczące liczby zarejestrowanych organizacji w rejestrze REGON w przeliczeniu na 1 tys. lub 10 tys. mieszkańców (tab. 13).

Tabela 12. Ranking uczestnictwa mieszkańców badanych gmin w głosowaniu w wyborach samorządowych, do Sejmu i do Parlamentu UE oraz ogółem w latach 2006–2015

Wybory						Ogółem	
samorządowe		do Sejmu		do Parlamentu UE			
gmina	liczba punktów	gmina	liczba punktów	gmina	liczba punktów	gmina	liczba punktów
SII	35	SII	32	PIII	23	SII	85
SIII	34	MIV	30	SII	18	SIII	71
SIV	29	PIII	30	MIV	18	MIV	69
MI	27	PIV	29	SIII	17	SIV	64
MIII	21	MII	24	SIV	17	PIII	62
MIV	21	SIII	20	PIV	17	MI	53
SI	18	SIV	18	MI	12	PIV	53
MII	14	SI	15	SI	11	MII	49
PI	10	MI	14	MII	11	SI	44
PII	9	MIII	13	MIII	5	MIII	39
PIII	9	PI	5	PI	5	PI	20
PIV	7	PII	4	PII	2	PII	15

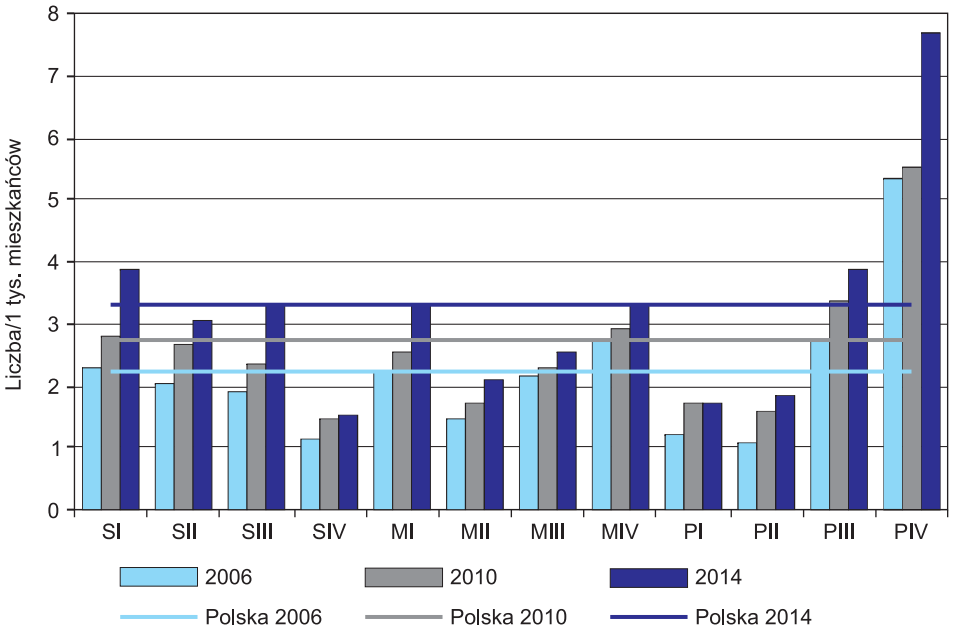
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Tabela 13. Liczba organizacji pozarządowych w badanych gminach w latach 2006–2015 zarejestrowanych w REGON, w przeliczeniu na 1 tys. mieszkańców

Gmina	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
SI	2,28	2,45	2,45	2,61	2,77	2,93	3,73	3,89	3,89	3,90
SII	2,02	2,15	2,27	2,28	2,66	3,05	3,06	3,07	3,06	3,20
SIII	1,91	1,91	1,93	1,95	2,32	3,07	2,92	3,12	3,33	3,72
SIV	1,13	1,13	1,40	1,39	1,44	1,50	1,43	1,36	1,50	1,57
MI	2,22	2,64	2,63	2,66	2,57	2,86	3,00	2,87	3,29	3,32
MII	1,49	1,50	1,66	1,66	1,74	1,90	1,91	1,92	2,08	2,10
MIII	2,18	2,32	2,33	2,34	2,29	2,42	2,54	2,55	2,56	2,83
MIV	2,74	2,74	2,75	2,93	2,91	2,95	3,13	3,17	3,36	3,40
PI	1,22	1,22	1,38	1,54	1,70	1,85	1,71	1,55	1,71	1,71
PII	1,07	1,34	1,34	1,61	1,58	1,59	1,87	1,86	1,87	2,41
PIII	2,73	2,91	3,02	3,41	3,37	3,59	3,63	3,74	3,89	4,17
PIV	5,32	5,75	5,32	5,65	5,52	7,11	6,80	6,84	7,68	7,86
Polska	2,24	2,37	2,48	2,60	2,71	2,84	3,00	3,15	3,31	3,51

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych.

Sam fakt figurowania organizacji w tym rejestrze nie świadczy o tym, że prowadzi ona działalność (zob. Gumkowska 2018). Sprawdzenie tego wymaga przeprowadzenia bardziej szczegółowych badań. Dostępne dane odnoszą się najczęściej do poziomu ogólnokrajowego lub wojewódzkiego. Ponadto dane różnią się w zależności od sposobu badania lub szacowania. Według danych GUS (2014) dotyczących roku 2012, 93% organizacji pozarządowych było aktywnych[187]. Z kolei portal ngo.pl (2015) szacował aktywność organizacji na poziomie 70%, podobnie jak Stowarzyszenie Klon/Jawor (2015). Przy pewnych zastrzeżeniach wydaje się, że współczynniki te można również zastosować do danych dotyczących mniejszych jednostek terytorialnych, w tym do gmin.



Wykres 3. Liczba organizacji pozarządowych w badanych gminach na 1 tys. mieszkańców na tle kraju, na rozpoczęcie i zakończenie kadencji w badanym okresie

Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 13 oraz wykresu 3, gminy różnią się pod względem liczby zarejestrowanych organizacji pozarządowych, przy czym szczególnie niską aktywnością wykazywali się mieszkańcy gmin SIV, PI i PII. Zwraca uwagę bardzo wysoki poziom zaangażowania mieszkańców w tworzenie organizacji

[187] Za nieaktywne uznawano organizacje, z którymi nie udało się nawiązać kontaktu, oraz te, których przedstawiciele sami zadeklarowali, że organizacja nie prowadzi działalności.

społecznych w gminie PIV, nie tylko na tle pozostałych badanych gmin, lecz także kraju. We wszystkich jednostkach w badanym okresie nastąpił przyrost liczby organizacji pozarządowych. Widać również, że o ile w 2006 roku liczba takich organizacji na 1 tys. mieszkańców w większości gmin była niższa niż na poziomie krajowym, o tyle w 2014 roku współczynnik ten uległ poprawie. W gminach, w których nastąpił znaczący wzrost liczby organizacji pozarządowych, powstały lokalne stowarzyszenia, które przejęły prowadzenie szkół od gmin (SI, SIII, MII). W tych przypadkach można uznać, że optymalizacja sieci szkół wpłynęła aktywizująco na lokalną społeczność. Odrębnym problemem jest jednak to, na ile była to spontaniczna, oddolna inicjatywa, a na ile aktywność wymuszona szczególnymi okolicznościami i naciskami, w tym władz gmin. Szerzej ten problem został poruszony w rozdziale V.

4.3. Struktura sieci szkół prowadzonych przez gminy

Sieć szkół w badanych gminach była zróżnicowana (zob. tab. 16–27), przede wszystkim dotyczy to szkół podstawowych. W przypadku gimnazjów zaobserwowano większą jednorodność. W większości jednostek funkcjonowało jedno (w siedmiu) lub dwa (w czterech) gimnazja prowadzone przez gminę. Tylko w jednej utworzono cztery takie szkoły. Wydaje się, że na liczbę prowadzonych przez gminy gimnazjów wpłynął zwłaszcza fakt, że były one tworzone jako nowy rodzaj szkół, w wyniku decyzji władz lokalnych (chociaż na podstawie ustawy o systemie oświaty). Natomiast w przypadku szkół podstawowych gminy przejęły ich prowadzenie od administracji rządowej, a więc zetknęły się z pewnym stanem już istniejącym, ukształtowanym historycznie. Oczywiście liczba szkół zależy głównie od liczby uczniów, ale możliwe są tu spore rozbieżności, gdyż możemy mieć do czynienia z większą liczbą małych szkół lub mniejszą liczbą szkół bardziej licznych. Jak wynika z danych w tabeli 14, w gminach w województwach świętokrzyskim (S) i mazowieckim (M) liczba szkół podstawowych prowadzonych przez poszczególne gminy była około dwukrotnie wyższa niż w gminach województwa pomorskiego (P). Wynikiem tego były szkoły bardziej liczne, co wyraźnie widać również w danych dotyczących średniej liczby uczniów przypadających na jedną szkołę podstawową prowadzoną przez gminę. W 2006 roku w gminach świętokrzyskich i mazowieckich było to odpowiednio od 68 (gmina SIII) do 93 (gmina SIV) i od 65 (gmina MIV) do 94 (gmina MII) uczniów na jedną szkołę, natomiast w pomorskich – od 111 (gmina PIV) do 162 (gmina PII). Po 10 latach, po przeprowadzeniu racjonalizacji sieci szkół podstawowych (tab. 14), różnice nadal są widoczne, choć nieco się zmniejszyły.

Analizując sieć szkół podstawowych w badanych gminach, należy zwrócić uwagę na rozwiązania wyróżniające się na tle innych. Po pierwsze, w gminie PII

Tabela 14. Liczba szkół podstawowych (A) prowadzonych przez gminy oraz średnia liczba uczniów przypadająca na jedną szkołę (B) w badanych gminach w latach 2006–2015

Gmina		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
SI	A	6	6	6	6	6	6	1	1	1	1
	B	90	81	74	73	72	66	120	125	128	141
SII	A	7	7	7	7	7	7	6	5	5	5
	B	88	85	85	82	79	71	78	89	92	98
SIII	A	6	6	6	6	6	4	2	2	1	1
	B	68	60	55	50	49	53	88	82	160	181
SIV	A	13	13	13	13	13	12	12	12	12	12
	B	93	86	83	84	81	88	88	86	92	92
MI	A	9	9	8	8	8	7	7	7	6	6
	B	76	71	77	75	70	78	74	72	94	92
MII	A	6	6	6	6	6	2	2	2	2	2
	B	94	92	88	83	82	152	144	145	153	151
MIII	A	9	9	4	4	4	4	4	4	4	4
	B	74	70	154	149	138	137	130	126	125	129
MIV	A	7	7	7	7	7	4	4	4	4	4
	B	65	61	56	51	50	77	72	76	79	84
PI	A	4	4	4	4	4	3	3	3	3	3
	B	137	126	124	119	116	123	112	114	111	116
PII	A	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1
	B	162	147	153	139	131	129	257	276	281	292
PIII	A	5	5	5	5	5	4	4	4	4	4
	B	248	237	227	219	210	259	254	258	271	298
PIV	A	10	10	7	7	7	7	4	4	4	4
	B	111	107	145	147	141	140	212	209	214	231

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych.

od 2012 roku funkcjonuje tylko jedna szkoła podstawowa. Trzeba jednak podkreślić, że już w 1998 roku w tej jednostce działały trzy takie szkoły[188], tak więc od tego czasu w wyniku działań racjonalizujących zlikwidowano „tylko" dwie, w tym jedną w okresie objętym badaniem (zob. tab. 25). Po drugie, w gminie SI funkcjonuje wprawdzie osiem szkół podstawowych, ale tylko jedna z nich jest prowadzona przez gminę, natomiast dla siedmiu organem prowadzącym są podmioty niepubliczne – stowarzyszenia (zob. tab. 16). Podobna sytuacja panuje w gminie MII, w której na sześć szkół podstawowych władze lokalne prowadzą tylko dwie, natomiast podmioty niepubliczne – cztery (zob. tab. 21). W pozostałych jednostkach funkcjonuje (stan w 2015 roku) od 3 do 12 szkół, przy czym jeszcze tylko w dwóch gminach (SIII – zob. tab. 18 i PIV – zob. tab. 27) istnieją szkoły prowadzone przez podmioty niepubliczne.

Tabela 15. Likwidacja szkół podstawowych w badanych gminach w latach 2006–2015

Gmina	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Razem
	Liczba zlikwidowanych szkół										
SI							5				5
SII							1	1			2
SIII						2	2		1		5
SIV						1					1
MI			1			1			1		3
MII						4					4
MIII			5								5
MIV						3					3
PI						1					1
PII							1				1
PIII						1					1
PIV			3				3				6
										Ogółem	37

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych.

W badanych gminach w latach 2006–2014 zlikwidowano 37 szkół podstawowych, dla których JST była organem prowadzącym (tab. 15). Nasilenie likwidacji nastąpiło w latach 2011–2012, ale tylko w trzech gminach (PI, SII i MII) w tym właśnie okresie nastąpił największy spadek liczby uczniów ogółem. W pozostałych nie było takiej sytuacji, co może świadczyć o tym, że likwidacje były tam związane nie tyle ze zmniejszeniem liczby uczniów w ogóle, ile z nierównomiernym ich rozkładem między szkołami.

[188] Według danych Banku Danych Lokalnych.

Tabela 16. Szkoły (bez specjalnych) w gminie SI w latach 2006–2015

Kategorie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gimnazja (G)										
Prowadzone przez gminę (GG)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Prowadzone przez stowarzyszenie (GS)	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Ogółem	1	1	1	1	1	1	1	2	1	2
Liczba uczniów w GG	389	362	355	343	318	297	268	259	241	269
Liczba uczniów w GS	0	0	0	0	0	0	0	4	0	5
Ogółem	389	362	355	343	318	297	268	263	241	274
Liczba uczniów/oddział	–	–	–	–	24	25	22	20	20	20
Liczba nauczycieli [etat]	–	–	–	–	–	59,06	34,87	42,10	44,19	42,79
Szkoły podstawowe (SP)										
Prowadzone przez gminę (SPG)	6	6	6	6	6	6	1	1	1	1
Prowadzone przez stowarzyszenie (SPS)	2	2	2	2	2	2	7	7	7	7
Ogółem	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
Liczba uczniów w SPG	539	486	445	439	431	397	120	125	128	141
Liczba uczniów w SPS	86	95	94	99	94	100	354	336	350	358
Ogółem	625	581	539	538	525	497	474	461	478	499
Liczba uczniów/oddział	–	–	–	–	11	10	10	10	10	10
Liczba nauczycieli [etat]	–	–	–	–	–	59,06	34,87	42,10	44,19	42,79

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych.

Tabela 17. Szkoły (bez specjalnych) w gminie SII w latach 2006–2015

Kategorie		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gimnazja (G)											
Prowadzone przez gminę (GG)		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Ogółem	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Liczba uczniów w GG		386	362	332	320	291	307	284	284	257	251
Liczba uczniów/oddział		–	–	–	–	24	26	26	28	29	28
Liczba nauczycieli [etat]		–	–	–	–	–	22,39	22	22,36	20,05	19,95
Szkoły podstawowe (SP)											
Prowadzone przez gminę (SPG)		7	7	7	7	7	7	6	5	5	5
Prowadzone przez stowarzyszenie (SPS)		1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
	Ogółem	8	8	7	7	7	7	6	5	5	5
Liczba uczniów w SPG		615	597	595	575	550	500	469	443	458	491
Liczba uczniów w SPS		24	17	0	0	0	0	0	0	0	0
	Ogółem	639	614	595	575	550	500	469	443	458	491
Liczba uczniów/oddział		–	–	–	–	14	13	14	14	14	14
Liczba nauczycieli [etat]		–	–	–	–	–	57,12	48,11	45,44	48,97	51,80

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych.

Tabela 18. Szkoły (bez specjalnych) w gminie SIII w latach 2006–2015

Kategorie		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gimnazja (G)											
Prowadzone przez gminę (GG)		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Prowadzone przez stowarzyszenie (GS)		0	0	0	0	0	1	1	1	2	2
	Ogółem	1	1	1	1	1	2	2	2	3	3
Liczba uczniów w GG		244	250	243	227	197	176	149	132	125	116
Liczba uczniów w GS		0	0	0	0	0	3	12	15	17	16
	Ogółem	244	250	243	227	197	179	161	147	142	132
Liczba uczniów/oddział		–	–	–	–	22	20	18	16	14	12
Liczba nauczycieli [etat]		–	–	–	–	–	16,67	16,68	16,72	18,13	17,28
Szkoły podstawowe (SP)											
Prowadzone przez gminę (SPG)		6	6	6	6	6	4	2	2	1	1
Prowadzone przez stowarzyszenie (SPS)		0	0	0	0	0	3	3	3	3	3
	Ogółem	6	6	6	6	6	7	5	5	4	4
Liczba uczniów w SPG		405	360	329	298	295	213	175	163	160	181
Liczba uczniów w SPS		0	0	0	0	0	57	75	72	72	69
	Ogółem	405	360	329	298	295	270	250	235	232	250
Liczba uczniów/oddział		–	–	–	–	11	10	10	9	9	10
Liczba nauczycieli [etat]		–	–	–	–	–	31,43	29,37	26,51	26,92	26,03

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych.

Tabela 19. Szkoły (bez specjalnych) w gminie SIV w latach 2006–2015

Kategorie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gimnazja (G)										
Prowadzone przez gminę (GG)	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Ogółem	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Liczba uczniów w GG	767	737	693	611	578	563	556	510	490	498
Liczba uczniów/oddział	–	–	–	–						
Liczba nauczycieli [etat]	–	–	–	–	–					
Szkoły podstawowe (SP)										
Prowadzone przez gminę (SPG)	13	13	13	13	13	12	12	12	12	12
Ogółem	13	13	13	13	13	12	12	12	12	12
Liczba uczniów w SPG	1204	1120	1081	1086	1059	1057	1052	1026	1099	1100
Liczba uczniów/oddział	–	–	–	–	16	16	17	17	17	17
Liczba nauczycieli [etat]	–	–	–	–	–	104,49	94,86	93,33	103,73	102,35

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych.

Tabela 20. Szkoły (bez specjalnych) w gminie MI w latach 2006–2015

Kategorie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gimnazja (G)										
Prowadzone przez gminę (GG)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Ogółem	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Liczba uczniów w GG	386	384	387	376	358	324	300	272	291	297
Liczba uczniów/oddział	–	–	–	–	28	27	25	25	26	27
Liczba nauczycieli [etat]	–	–	–	–	–	23,60	22,55	21,73	24,02	23,21
Szkoły podstawowe (SP)										
Prowadzone przez gminę (SPG)	9	9	8	8	8	7	7	7	6	6
Prowadzone przez stowarzyszenie (SPS)	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0
Ogółem	9	9	8	8	8	8	8	8	6	6
Liczba uczniów w SPG	682	638	614	600	561	544	519	507	564	552
Liczba uczniów w SPS	0	0	0	0	0	11	17	18	0	0
Ogółem	682	638	614	600	561	555	536	525	564	552
Liczba uczniów/oddział	–	–	–	–	12	12	11	11	15	15
Liczba nauczycieli [etat]	–	–	–	–	–	48,75	49,49	46,07	47,05	47,36

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych.

Tabela 21. Szkoły (bez specjalnych) w gminie MII w latach 2006–2015

Kategorie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gimnazja (G)										
Prowadzone przez gminę (GG)	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Ogółem	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Liczba uczniów w GG	373	340	302	292	288	289	280	274	243	219
Liczba uczniów/oddział	–	–	–	–	24	24	23	25	24	24
Liczba nauczycieli [etat]	–	–	–	–	–	20,77	21,01	22,76	21,03	19,13
Szkoły podstawowe (SP)										
Prowadzone przez gminę (SPG)	6	6	6	6	6	2	2	2	2	2
Prowadzone przez stowarzyszenie (SPS)	1	1	1	1	1	5	5	4	4	4
Ogółem	7	7	7	7	7	7	7	6	6	6
Liczba uczniów w SPG	561	551	527	500	489	303	287	289	306	301
Liczba uczniów w SPS	12	11	9	8	8	160	145	121	120	128
Ogółem	573	562	536	508	497	463	432	410	426	429
Liczba uczniów/oddział	–	–	–	–	15	14	14	14	14	13
Liczba nauczycieli [etat]	–	–	–	–	–	46,51	44,05	39,85	43,04	43,51

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych.

Tabela 22. Szkoły (bez specjalnych) w gminie MIII w latach 2006–2015

Kategorie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gimnazja (G)										
Prowadzone przez gminę (GG)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Ogółem	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Liczba uczniów w GG	463	440	373	328	320	308	327	291	292	260
Liczba uczniów/oddział	–	–	–	–	20	19	19	21	21	22
Liczba nauczycieli [etat]	–	–	–	–	–	29,54	30,24	25,47	26,24	24,69
Szkoły podstawowe (SP)										
Prowadzone przez gminę (SPG)	9	9	4	4	4	4	4	4	4	4
Ogółem	9	9	4	4	4	4	4	4	4	4
Liczba uczniów w SPG	669	630	614	595	552	547	518	502	501	516
Liczba uczniów/oddział	–	–	–	–	17	16	15	16	15	17
Liczba nauczycieli [etat]	–	–	–	–	–	45,14	43,57	43,74	46,44	46,36

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych.

Tabela 23. Szkoły (bez specjalnych) w gminie MIV w latach 2006–2015

Kategorie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gimnazja (G)										
Prowadzone przez gminę (GG)	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Prowadzone przez powiat (GP)	–	–	–	–	0	0	1	1	1	1
Ogółem	3	2	2	2	2	2	3	3	3	3
Liczba uczniów w GG	269	252	256	251	239	214	183	160	153	137
Liczba uczniów w GP	–	–	–	–	0	0	47	60	60	41
Ogółem	313	252	256	251	239	214	230	220	213	178
Liczba uczniów/oddział	–	–	–	–	18	18	18	18	19	16
Liczba nauczycieli [etat]	–	–	–	–	–	18,12	23,93	20,79	19,12	17,81
Szkoły podstawowe (SP)										
Prowadzone przez gminę (SPG)	7	7	7	7	7	4	4	4	4	4
Ogółem	7	7	7	7	7	4	4	4	4	4
Liczba uczniów w SPG	455	424	393	358	348	308	286	302	315	336
Liczba uczniów/oddział	–	–	–	–	10	14	13	13	13	13
Liczba nauczycieli [etat]	–	–	–	–	–	28,67	29,23	29,25	29,80	31,11

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych.

Tabela 24. Szkoły (bez specjalnych) w gminie PI w latach 2006–2015

Kategorie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gimnazja (G)										
Prowadzone przez gminę (GG)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Ogółem	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Liczba uczniów w GG	271	241	225	209	182	168	178	155	155	146
Liczba uczniów/oddział	–	–	–	–	20	19	20	19	19	21
Liczba nauczycieli [etat]	–	–	–	–	–	12,99	13,35	13,95	12,81	12,93
Szkoły podstawowe (SP)										
Prowadzone przez gminę (SPG)	4	4	4	4	4	3	3	3	3	3
Ogółem	4	4	4	4	4	3	3	3	3	3
Liczba uczniów w SPG	546	505	497	474	465	370	337	341	334	349
Liczba uczniów/oddział	–	–	–	–	17	17	15	16	16	16
Liczba nauczycieli [etat]	–	–	–	–	–	32,06	31,21	29,13	30,56	31,57

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych.

Tabela 25. Szkoły (bez specjalnych) w gminie PII w latach 2006–2015

Kategorie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gimnazja (G)										
Prowadzone przez gminę (GG)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Ogółem	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Liczba uczniów w GG	200	198	165	162	157	157	136	111	110	123
Liczba uczniów/oddział	–	–	–	–	20	20	19	19	18	21
Liczba nauczycieli [etat]	–	–	–	–	–	11,09	10,96	8,81	9,09	9,92
Szkoły podstawowe (SP)										
Prowadzone przez gminę (SPG)	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1
Ogółem	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1
Liczba uczniów w SPG	324	293	305	277	262	257	257	276	281	292
Liczba uczniów/oddział	–	–	–	–	15	16	17	18	20	19
Liczba nauczycieli [etat]	–	–	–	–	–	18,76	17,85	18,46	18	17,47

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych.

Tabela 26. Szkoły (bez specjalnych) w gminie PIII w latach 2006–2015

Kategorie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gimnazja (G)										
Prowadzone przez gminę (GG)	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Prowadzone przez stowarzyszenie (GS)	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1
Ogółem	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3
Liczba uczniów w GG	716	650	602	597	588	564	509	476	448	427
Liczba uczniów w GS	0	0	0	0	0	11	18	23	24	20
Ogółem	716	650	602	597	588	575	527	499	472	447
Liczba uczniów/oddział	–	–	–	–	27	26	26	24	22	22
Liczba nauczycieli [etat]	–	–	–	–	–	44,11	42,76	42,17	42,10	38,52
Szkoły podstawowe (SP)										
Prowadzone przez gminę (SPG)	5	5	5	5	5	4	4	4	4	4
Ogółem	5	5	5	5	5	4	4	4	4	4
Liczba uczniów w SPG	1240	1185	1134	1095	1049	1035	1015	1030	1082	1190
Liczba uczniów/oddział	–	–	–	–	23	24	23	23	22	21
Liczba nauczycieli [etat]	–	–	–	–	–	64,05	61,78	63,10	65,46	69,93

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych.

Tabela 27. Szkoły (bez specjalnych) w gminie PIV w latach 2006–2015

Kategorie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gimnazja (G)										
Prowadzone przez gminę (GG)	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Ogółem	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Liczba uczniów w GG	629	588	585	525	490	453	470	469	478	457
Liczba uczniów/oddział	–	–	–	–						
Liczba nauczycieli [etat]	–	–	–	–	–					
Szkoły podstawowe (SP)										
Prowadzone przez gminę (SPG)	10	10	7	7	7	7	4	4	4	4
Prowadzone przez stowarzyszenie (SPS)	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2
Ogółem	10	10	7	7	7	7	6	6	6	6
Liczba uczniów w SPG	1113	1072	1018	1029	987	981	846	835	857	923
Liczba uczniów w SPS	0	0	0	0	0	0	98	95	100	103
Ogółem	1113	1072	1018	1029	987	981	944	930	957	1026
Liczba uczniów/oddział	–	–	–	–	15	15	16	15	16	16
Liczba nauczycieli [etat]	–	–	–	–	–	80,97	70,00	68,13	67,94	69,26

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych.

Należy również wziąć pod uwagę to, że likwidacja szkoły prowadzonej przez gminę nie w każdym przypadku oznaczała jej faktyczne zamknięcie. W niektórych przypadkach w miejsce szkoły (formalnie) likwidowanej przez JST powstawała szkoła prowadzona przez podmiot niepubliczny (nowe lokalne stowarzyszenie). W rzeczywistości dla uczniów niewiele się zmieniało; nadal kształcili się w tych samych budynkach, w większości uczeni przez tych samych nauczycieli. Sytuacja taka wystąpiła w pięciu gminach: SI (zob. tab. 16), SIII (tab. 18), MII (tab. 21).

4.4. Sytuacja finansowa

Ocena sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest zabiegiem trudnym, ponieważ „dopiero na podstawie analizy wielu cech składowych finansów danego podmiotu można wnioskować o jego sytuacji finansowej. Trudność na poziomie eksplikacyjnym przekłada się na bariery procesu operacjonalizacji zjawiska" (Stanny i Strzelczyk 2017, s. 373). Niemniej analizy tego typu są niezbędne m.in. do długo- i krótkoterminowego planowania oraz określania możliwych działań zmierzających do poprawy struktury lokalnych finansów. Ocena sytuacji finansowej JST ułatwia również kompleksową ocenę jej działania, pozwala zrozumieć i wyjaśnić rolę uwarunkowań finansowych w realizacji lokalnych polityk publicznych. Autorzy tego typu analiz przyjmują różne kryteria oceny, często dostosowując je do celu, jakiemu mają służyć (Brezdeń i Spallek 2012; Wosiek 2013; Rutkowski 2015; *Raport roczny 2016…*; Czudec 2017) i mając na uwadze to, że stosowanie zbyt wielu kryteriów nie tylko jest czasochłonne, lecz także często komplikuje syntezę i utrudnia sformułowanie jasnych i przekonujących wniosków. Niezależnie od tych uwarunkowań zawsze uwzględniane są, na różnym poziomie szczegółowości, trzy kategorie kryteriów: dochody, wydatki oraz zobowiązania jednostki samorządu terytorialnego.

Kategorie te wykorzystano również do oceny sytuacji finansowej badanych gmin, przy czym sformułowano katalog kryteriów i ich szczegółowość w taki sposób, by były przydatne do analizy finansowych uwarunkowań prowadzenia lokalnej polityki oświatowej, a zwłaszcza podejmowania racjonalizacji sieci szkół. Pełny katalog kryteriów (i odpowiadających im wartości) dotyczących poszczególnych gmin zawierają tabele 38–49.

4.4.1. Dochody gmin

Dla celów porównawczych wskazane jest ujęcie dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Jak wynika z danych zawartych w tabeli 28, były one zróżnicowane. Biorąc pod uwagę średni dochód na mieszkańca w okresie 2006–2015, w gminie, w której osiągnął on najwyższą wartość (PIV), był ponaddwukrotnie

Tabela 28. Dochody ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca w badanych gminach w latach 2006–2015

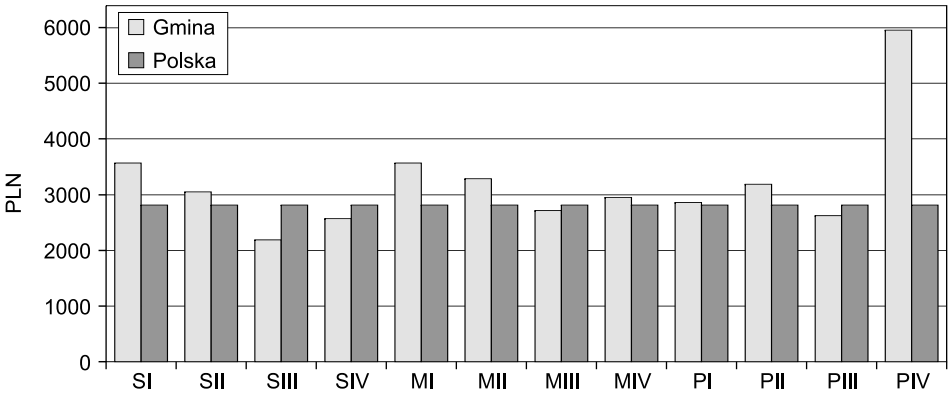
Gmina	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Średni 2006–2015
	Dochody ogółem na mieszkańca [PLN]										
PIV	4191	4703	5342	5768	6275	5983	6238	6563	7108	7227	5940
SI	2426	2738	3157	3672	9387*	4171	4089	3641	4026	4104	3558
MI	2443	2579	3012	3166	3865	3882	3768	3640	4512	4645	3551
MII	2599	2765	2640	3302	3407	3932	3638	3535	3571	3574	3296
PII	2151	2354	2940	2944	3152	3397	3315	3819	3951	3860	3188
SII	2180	2540	2545	2881	3807	3249	3291	3269	3501	3304	3057
MIV	1929	1989	2292	2564	2641	2591	3689	4379	3630	3841	2955
PI	2009	2209	2508	2679	2754	2958	3345	3180	3579	3206	2843
MIII	2066	2153	2398	2584	2620	2754	3114	2892	3088	3424	2709
PIII	1982	2155	2558	2369	2459	2802	2951	2881	3010	3131	2630
SIV	2003	2031	2216	2572	2643	2652	2588	2799	3213	3069	2579
SIII	1978	1392	1488	1884	2765	3069	2386	2034	2640	2143	2178
Polska	2040	2247	2454	2550	2836	2969	3023	3098	3272	3394	2788

* Dane dotyczące 2010 roku w gminie SI odbiegają znacząco od pozostałych lat. Powodem był istotny wzrost dochodów i wydatków na pomoc społeczną (dział 852 klasyfikacji budżetowej) w związku z wystąpieniem w tej jednostce klęski żywiołowej. W wyliczeniach „średniego" dochodu nie uwzględniono tego roku, aby uniknąć zniekształcenia.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań Rb27s za lata 2006–2016, bazy danych Ministerstwa Finansów, http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe [dostęp: 21.02.2018] oraz Banku Danych Lokalnych.

wyższy niż w gminie o dochodzie najniższym (SIII). W większości gmin średni dochód na mieszkańca oscylował wokół 3 tys. zł. Należy zwrócić uwagę, że średnie dochody badanych gmin w przeliczeniu na mieszkańca za lata 2006–2015 na tle średniej dla wszystkich gmin w Polsce nie wykazują znaczących różnic (wykres 4). W pięciu gminach były nieco wyższe niż średnia dla kraju, natomiast w jednej (PIV) znacząco wyższe, gdyż przekraczały ją dwukrotnie. W gminach, w których średnie dochody w przeliczeniu na mieszkańca były niższe na tle średniej dla kraju, różnice z wyjątkiem dwóch gmin (SIII i SIV) nie były zbyt duże, wynosiły kilkadziesiąt złotych.

Kryterium dochodów ogółem odzwierciedla w pewien sposób sprawność lokalnych władz w zakresie pozyskiwania środków finansowych na realizację



Wykres 4. Średni dochód w przeliczeniu na mieszkańca w badanych gminach za lata 2006–2015 na tle średniego dochodu dla wszystkich gmin w Polsce

Źródło: opracowanie własne.

podejmowanych przedsięwzięć, gdyż zawierają się w nich zarówno dochody własne, jak i pozyskane dotacje, w tym ze źródeł zagranicznych. Dochody ogółem nie odzwierciedlają natomiast „ekonomicznej siły jednostki", która wyraża się w jej niezależności od zewnętrznych źródeł finansowania (w szerokim znaczeniu, obejmującym również środki krajowe). W tym przypadku właściwym kryterium są dochody własne, a zwłaszcza dochody podatkowe, dla celów porównawczych również pokazywane w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Na potrzeby prowadzonej analizy wykorzystano wskaźnik „G", czyli wskaźnik dochodów podatkowych w przeliczeniu na mieszkańca dla poszczególnych gmin, ustalany przez Ministerstwo Finansów i stosowany do wyliczenia rocznych kwot części wyrównawczej subwencji ogólnej. Należy nadmienić, że wskaźnik na dany rok wyliczany jest na podstawie danych o dochodach podatkowych osiągniętych dwa lata wstecz, jednak w perspektywie dziesięcioletniej nie ma to większego znaczenia,

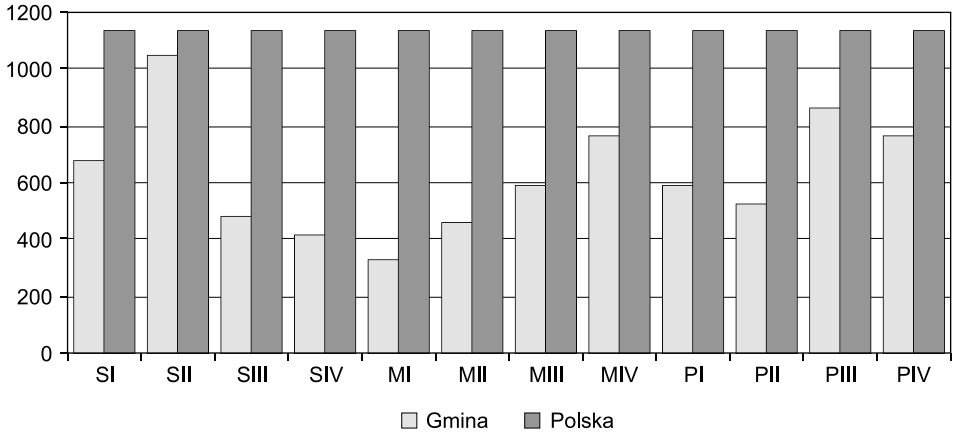
Tabela 29. Wskaźnik G badanych gmin w latach 2006–2015

Gmina	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Średni 2006–2015
	Wskaźnik G [PLN]										
SII	882,4	802,6	846,2	936,5	1044,5	1221,6	981,9	1140,4	1279,8	1339,3	1047,5
PIII	578,0	618,8	693,3	808,3	886,8	957,8	885,4	1003,6	1071,6	1102,1	860,6
MIV	679,2	683,1	683,3	708,8	810,0	760,7	690,1	771,9	912,8	987,0	768,7
PIV	544,6	606,5	629,3	732,4	811,7	806,6	768,0	805,7	910,9	997,4	761,3
SI	440,6	521,7	495,5	622,0	788,1	906,1	657,2	719,3	794,5	883,0	671,1
MIII	475,9	495,4	511,4	550,7	560,9	581,8	568,0	633,1	741,3	784,7	590,3
PI	394,8	425,8	418,2	530,4	664,8	611,7	545,0	603,0	812,0	868,5	587,4
PII	360,1	402,3	401,9	441,5	564,3	551,0	484,6	510,2	731,6	775,0	522,3
SIII	413,5	402,6	383,4	435,7	530,1	498,6	417,9	472,9	607,6	666,4	482,9
MII	342,7	366,9	395,4	446,0	485,2	479,4	483,7	495,9	557,4	582,2	463,5
SIV	228,6	281,0	308,8	354,2	438,0	433,7	411,4	454,6	565,6	625,1	410,1
MI	218,5	228,4	252,9	315,0	363,1	353,8	339,2	385,3	423,3	448,0	332,7
Polska											1139,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Finansów, Kwoty i wskaźniki, https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/kwoty-i-wskazniki [dostęp: 28.02.2018].

gdyż wprawdzie z pewnym przesunięciem w czasie, ale jednak obrazuje poziom osiąganych dochodów podatkowych przez JST.

Oceniając gminy przez pryzmat wskaźnika G (tab. 29), należy stwierdzić, że i w tym przypadku występują między nimi znaczące różnice. Najwyższe dochody podatkowe w przeliczeniu na mieszkańca osiągała gmina SII. Jej przewaga w stosunku do gminy o najniższych dochodach podatkowych (MI) była ponadtrzykrotna. Zwraca jednak uwagę fakt, że we wszystkich badanych gminach średnia wartość wskaźnika G za okres dziesięcioletni była niższa od średniej wartości dla gmin w kraju (wykres 5). Oznacza to, że gminy te należy zaliczyć do słabszych ekonomicznie. Jedyną, której średni wskaźnik G nie odbiega znacząco od średniego wskaźnika G dla wszystkich gmin w Polsce, była gmina SII. Nie zauważono natomiast żadnych prawidłowości, jeżeli chodzi o porównanie współczynnika G gmin w układzie wojewódzkim.



Wykres 5. Średnie wartości wskaźnika G badanych gmin za lata 2006–2015 na tle średniej wartości wskaźnika G dla Polski

Źródło: opracowanie własne.

4.4.2. Wydatki

Analizując wydatki gmin, należy zwrócić uwagę nie tylko na wydatki ogółem, lecz także na poziom wydatków bieżących i majątkowych. Pierwsze z nich obrazują w ogólny sposób poziom zamożności gminy, kolejne pozwalają określić, czy uzyskuje ona nadwyżkę dochodów nad wydatkami bieżącymi i przeznacza ją na wydatki majątkowe, w tym inwestycyjne. Według tego kryterium można

Tabela 30. Wydatki ogółem badanych gmin w latach 2006–2015 w przeliczeniu na mieszkańca

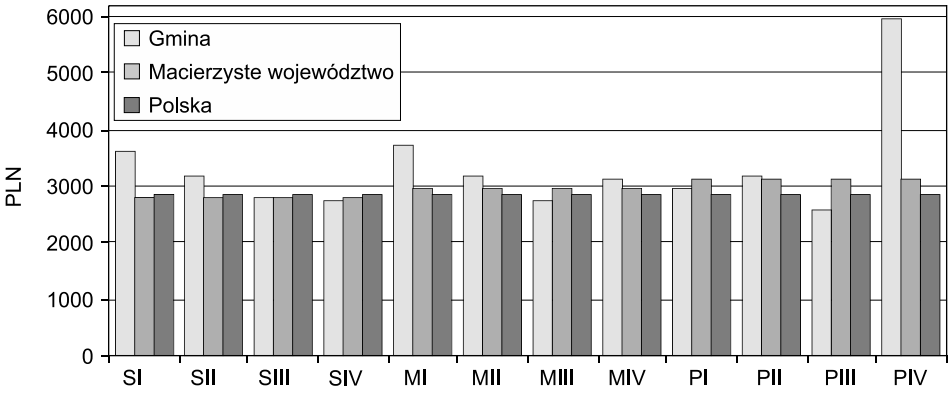
Gmina	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Średnio 2006–2015
	Wydatki ogółem [PLN]										
PIV	4377	4515	5174	5650	6159	5866	6574	6715	7182	7158	5937
MI	2872	2488	3270	3194	4410	3798	3875	3606	4716	4888	3712
SI	2540	2724	3204	3905	10421	4367	4376	3453	3947	4045	3618
MII	2685	2413	2394	3328	3351	3943	3132	3800	3297	3492	3184
PII	2043	2152	2854	3004	3238	3364	3457	3522	3839	3978	3145
SII	2564	2646	2552	2859	4477	3267	3186	3219	3433	3187	3139
MIV	2001	2027	2282	2828	2985	2935	3803	4748	4089	3599	3130
PI	1986	2147	2550	2949	3350	3733	3136	3158	3326	3091	2943
SIII	2219	1900	2041	2440	4111	2836	3165	2467	3159	3268	2761
MIII	2023	2074	2411	2705	2999	2926	3001	2828	3083	3388	2744
SIV	1946	1994	2390	2812	3364	2761	2819	3051	3011	3141	2729
PIII	1578	2119	2323	2293	2684	2779	2676	2819	3204	3114	2559
Polska	2097	2211	2477	2751	3128	3120	3026	3075	3292	3328	2851

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań Rb28s za lata 2006–2016, bazy danych Ministerstwa Finansów… oraz Banku Danych Lokalnych.

w przybliżeniu ocenić, czy władze gminy prowadzą aktywną politykę lokalnego rozwoju, czy też koncentrują się głównie na administrowaniu i realizacji przypisanych zadań. Oczywiście, jak już wielokrotnie podkreślano, nie należy na tej podstawie wyciągać pochopnych wniosków, lokalne uwarunkowania bowiem, często obiektywne, silnie wpływają na możliwości rozwojowe poszczególnych jednostek. Niemniej dane te pozwalają ustalić istniejący stan faktyczny w konkretnej gminie, a porównanie ich z danymi innych jednostek umożliwia ustalenie jej pozycji i potencjału finansowego. Szczegółowe dane dotyczące poszczególnych gmin przedstawiono w tabelach 38–49.

Jak wynika z danych zamieszczonych w tabeli 30 oraz z wykresu 6, średnie wydatki gmin w przeliczeniu na mieszkańca w badanym okresie były również zróżnicowane, przy czym w większości jednostek (w ośmiu) przekroczyły średnią dla kraju. W zasadzie tylko w jednej z badanych gmin miały one wartość znacznie poniżej średniej krajowej. Uwagę zwraca gmina PIV, w której średnie wydatki w przeliczeniu na mieszkańca znacząco odbiegały zarówno od pozostałych badanych gmin, jak i od średniej w kraju, przekraczając ją ponaddwukrotnie.

Jeżeli chodzi o wydatki gmin w przeliczeniu na mieszkańca na tle średniej dla województw, do których należą, to w przypadku pięciu z nich miały one wartość niższą, ale różnice nie były znaczące (kilkadziesiąt złotych), z wyjątkiem gmin PIII i PII, w których wyniosły odpowiednio 546 i 162 złote. W pozostałych przekraczały średnią dla województwa, w tym w najbardziej znacząco w gminach PIV (o 840 zł) i MI (o 763 zł).



Wykres 6. Średnie wydatki na mieszkańca w badanych gminach za lata 2006–2015 na tle macierzystych województw i Polski

Źródło: opracowanie własne.

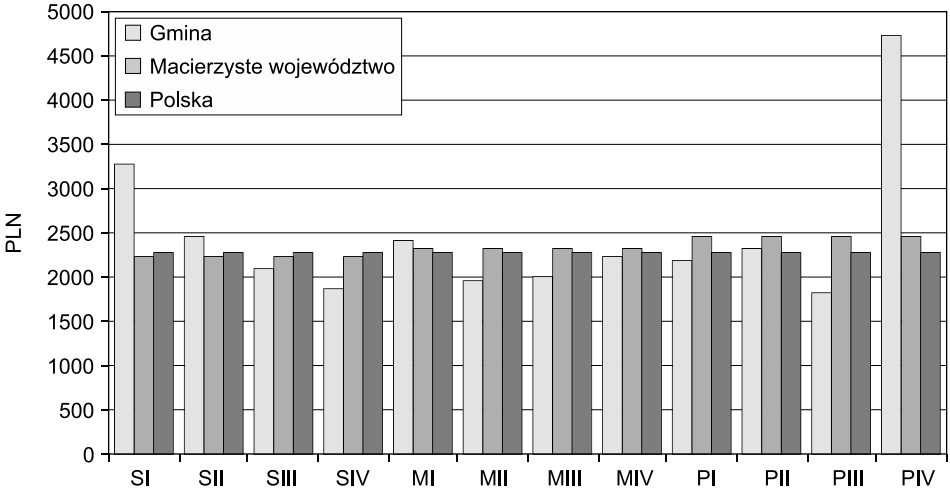
Co się tyczy wydatków bieżących, to w przeliczeniu na mieszkańca nie odbiegają one znacząco od średnich wydatków wszystkich gmin w kraju, chociaż większość

Tabela 31. Wydatki bieżące badanych gmin w latach 2006–2015 w przeliczeniu na mieszkańca

Gmina	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Średnio 2006–2015
	Wydatki bieżące [PLN]										
PIV	3920	4224	4866	5037	5494	5669	5789	5894	6232	6567	4713
SI	2453	2384	2584	2930	8849	3479	3540	3252	3415	3522	3289
SII	2180	2144	2407	2570	3524	2935	2949	2902	3002	3110	2461
MI	2047	2185	2430	2514	2727	2963	2964	3040	3068	3065	2394
PII	1959	2078	2313	2381	2509	2688	2734	3087	3308	3303	2306
MIV	1806	1916	2039	2315	2689	2674	2650	2966	3047	3147	2210
PI	1837	2000	2260	2350	2530	2607	2644	2838	2832	2818	2190
SIII	1834	1761	1891	2156	3744	2361	2435	2245	2655	2711	2108
MIII	1702	1871	2038	2136	2253	2421	2443	2540	2573	2712	1998
MII	1763	1826	2001	2089	2225	2282	2283	2405	2535	2618	1941
SIV	1608	1716	1753	1883	2103	2149	2315	2431	2612	2524	1857
PIII	1537	1624	1880	1959	2029	2068	2303	2438	2565	2633	1840
Polska	1670	1794	1969	2115	2344	2405	2479	2565	2694	2767	2004

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań Rb28s…

wypada słabiej, zarówno w odniesieniu do średnich dla województw (osiem gmin), jak i średniej dla kraju (siedem gmin). Wyróżniają się dwie jednostki (SI i PIV), w których poziom wydatków bieżących wyraźnie przekracza średnią wojewódzką i krajową (tab. 31 i wykres 7).



Wykres 7. Średnie wydatki bieżące na mieszkańca w badanych gminach za lata 2006–2015 na tle macierzystych województw i Polski

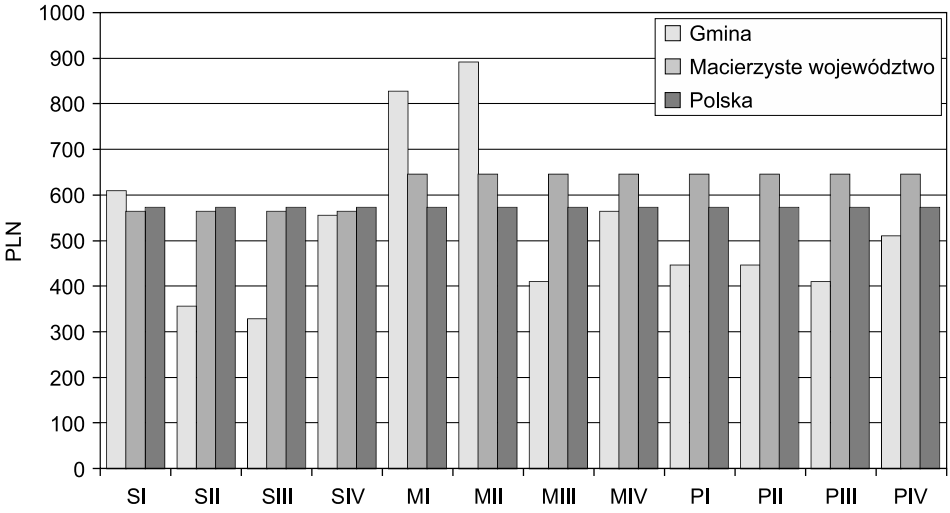
Źródło: opracowanie własne.

Większe zróżnicowanie dotyczy wydatków majątkowych (tab. 32). Za naturalne należy uznać różnice występujące w tych samych jednostkach w ciągu kilku lat, gdyż wynika to z cykli inwestycyjnych. Natomiast porównanie danych z poszczególnych gmin w układzie wydatków majątkowych przeliczonych na mieszkańca w okresie badanych 10 lat potwierdza dysproporcje, w niektórych przypadkach znaczące. W najwięcej inwestującej gminie (MII) średnie wydatki majątkowe były ponaddwuipółkrotnie wyższe w stosunku do gminy o najniższym ich poziomie (SIII). Niezależnie od różnic między gminami widać również, że w zdecydowanej większości z nich (w dziewięciu) średnie wydatki majątkowe na mieszkańca były niższe w stosunku do średnich w ich województwach macierzystych i średnich dla wszystkich polskich gmin. Natomiast spośród trzech gmin z wyższym poziomem wydatków inwestycyjnych w dwóch (MI i MII) był on znacząco wyższy od średnich dla województw i kraju (wykres 8). Również jeżeli chodzi o średni udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w badanych gminach na tle średnich wydatków wszystkich gmin w Polsce (wykres 10), widać, że były one niższe w dziewięciu gminach, a w niektórych różnice okazały się znaczne (w gminach PIV i SII odpowiednio o 5 i 4 p.p.). Znacząco wyższy udział wydatków majątkowych na tle kraju osiągnęła gmina MII (7 p.p).

Tabela 32. Wydatki majątkowe badanych gmin w latach 2006–2015 w przeliczeniu na mieszkańca

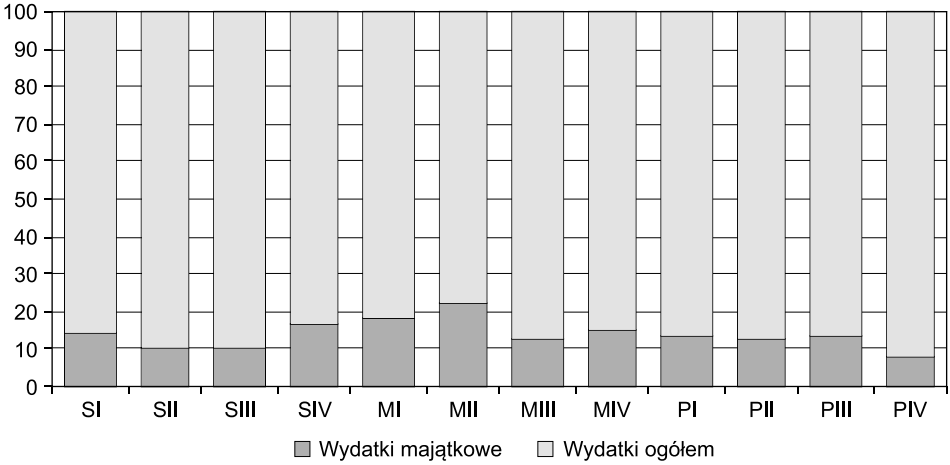
Gmina	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Średnio 2006–2015
	Wydatki majątkowe [PLN]										
MII	922	586	393	1239	1126	1660	850	1395	763	874	893
MI	825	303	840	680	1682	835	911	565	1648	1823	829
SI	88	340	620	975	1572	888	836	201	532	524	605
MIV	195	111	243	513	296	261	1153	1782	1042	453	560
SIV	338	278	637	928	1261	613	503	620	399	617	558
PIV	458	291	308	613	665	197	784	821	951	591	509
PI	149	148	290	600	820	1125	492	320	494	273	444
PII	84	74	541	623	729	677	723	435	530	675	442
MIII	322	203	373	568	747	505	559	288	510	677	408
PIII	41	496	443	334	656	711	373	381	639	481	407
SII	384	502	145	289	952	332	236	317	431	77	359
SIII	385	139	150	284	367	475	730	222	503	557	326
Polska	427	417	508	636	784	715	547	510	598	561	514

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań Rb28s…



Wykres 8. Średnie wydatki majątkowe na mieszkańca w badanych gminach za lata 2006–2015 na tle macierzystych województw i Polski

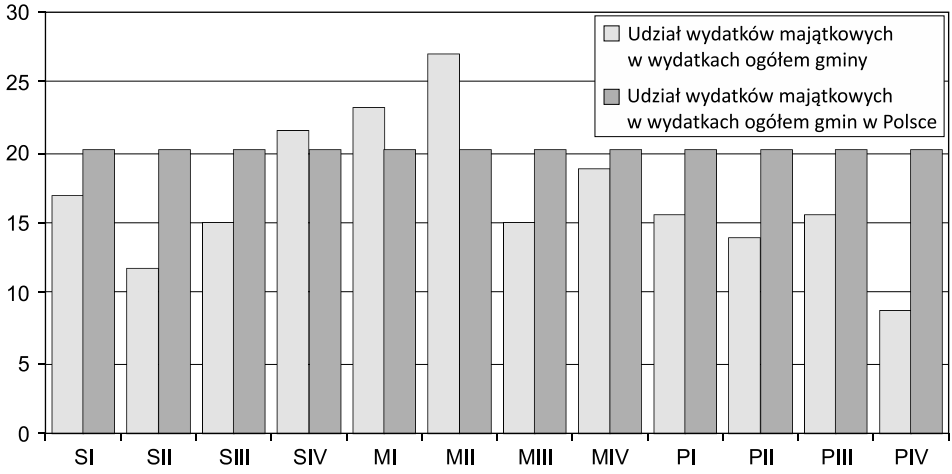
Źródło: opracowanie własne.



Wykres 9. Średni udział (w %) wydatków majątkowych w wydatkach ogółem badanych gmin w latach 2006–2015

Źródło: opracowanie własne.

Teoretycznie jest możliwe, że niski udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem badanych gmin wynika z dobrego stanu infrastruktury tych jednostek i braku konieczności ponoszenia nakładów na nowe inwestycje, modernizacje czy zakupy środków trwałych.



Wykres 10. Średni udział (w %) wydatków majątkowych w wydatkach ogółem badanych gmin na tle średniego udziału wydatków majątkowych gmin w Polsce w latach 2006–2015

Źródło: opracowanie własne.

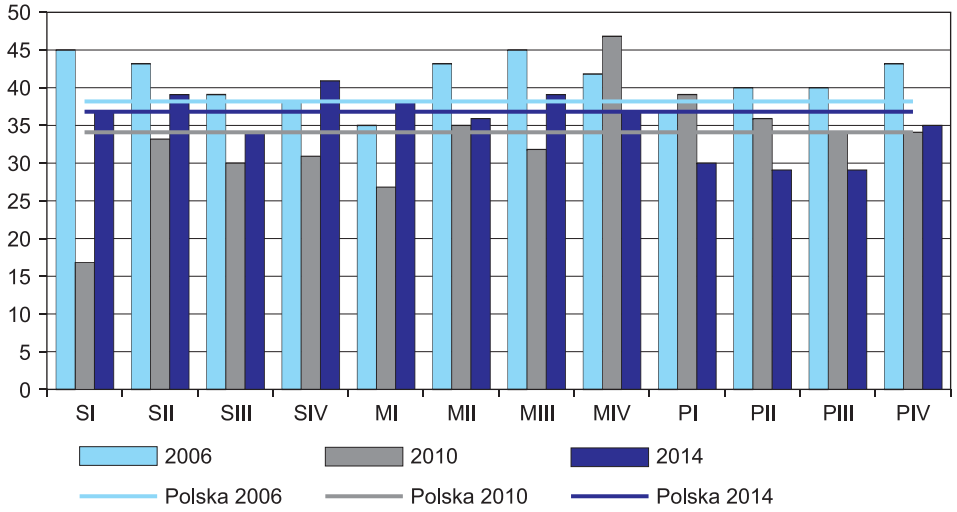
Wydaje się to jednak mało prawdopodobne, gdyż zaspokojenie ciągle rosnących potrzeb mieszkańców gmin wymaga zwykle działań inwestycyjnych lub co najmniej modernizacyjnych. Z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, że niski udział wydatków majątkowych w niektórych gminach wynika z wysokich kosztów realizacji zadań bieżących w stosunku do dochodów. Pojawia się w związku z tym pytanie, czy tymi wysokimi wydatkami bieżącymi mogą być koszty funkcjonowania szkół prowadzonych przez gminy.

Jak już zaznaczono w rozdziale II, wydatki na oświatę stanowią istotną część wydatków ogółem gmin (tab. 33). Podobnie było w badanych gminach (dane szczegółowe w tab. 38–49), chociaż występowały w nich znaczące różnice udziału wydatków na oświatę w wydatkach ogółem w ciągu kolejnych lat, podobnie jak między gminami (tab. 34). Można przy tym zauważyć kilka prawidłowości (wykres 11). Na początku badanego okresu, tożsamego z początkiem V kadencji samorządów terytorialnych, tylko w jednej gminie (MI) udział wydatków na oświatę w wydatkach ogółem był mniejszy niż średni udział dla gmin w Polsce. We wszystkich pozostałych był wyższy, w dwóch gminach nawet o 7 p.p. W miarę upływu czasu (i podejmowania przez władze lokalne działań racjonalizujących sieć szkolną) udział ten malał. W roku 2010, czyli na przełomie V i VI kadencji, wyższy udział od średniej dla gmin w Polsce zanotowano już tylko w czterech gminach, a równy średniej krajowej – w dwóch. Stan taki utrzymał się po upływie kolejnej kadencji (przy czym udział kosztów oświatowych równy średniej krajowej wystąpił już tylko w jednej gminie).

Tabela 33. Udział (w %) wydatków na oświatę w wydatkach ogółem badanych gmin w latach 2006–2015

Gmina	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
SI	45	55	49	38	17	36	41	42	37	38
SII	43	51	45	39	33	37	43	39	39	46
SIII	39	45	46	41	30	41	39	39	34	32
SIV	38	39	37	36	31	39	42	39	41	39
MI	35	41	38	38	27	33	33	38	38	44
MII	43	41	43	33	35	33	36	32	36	36
MIII	45	46	46	36	32	37	39	42	39	37
MIV	42	45	48	44	47	44	32	34	37	37
PI	37	38	37	33	39	34	34	34	30	34
PII	40	39	32	32	36	29	30	29	29	28
PIII	40	49	49	34	34	31	33	32	29	30
PIV	43	40	38	35	34	37	35	33	35	34
Polska	38,1	39,1	37,8	36,8	34,1	36	38,7	38,3	36,8	37,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań Rb28s…



Wykres 11. Udział (w %) wydatków na oświatę w wydatkach ogółem badanych gmin na tle kraju, na rozpoczęcie i zakończenie kadencji w badanym okresie

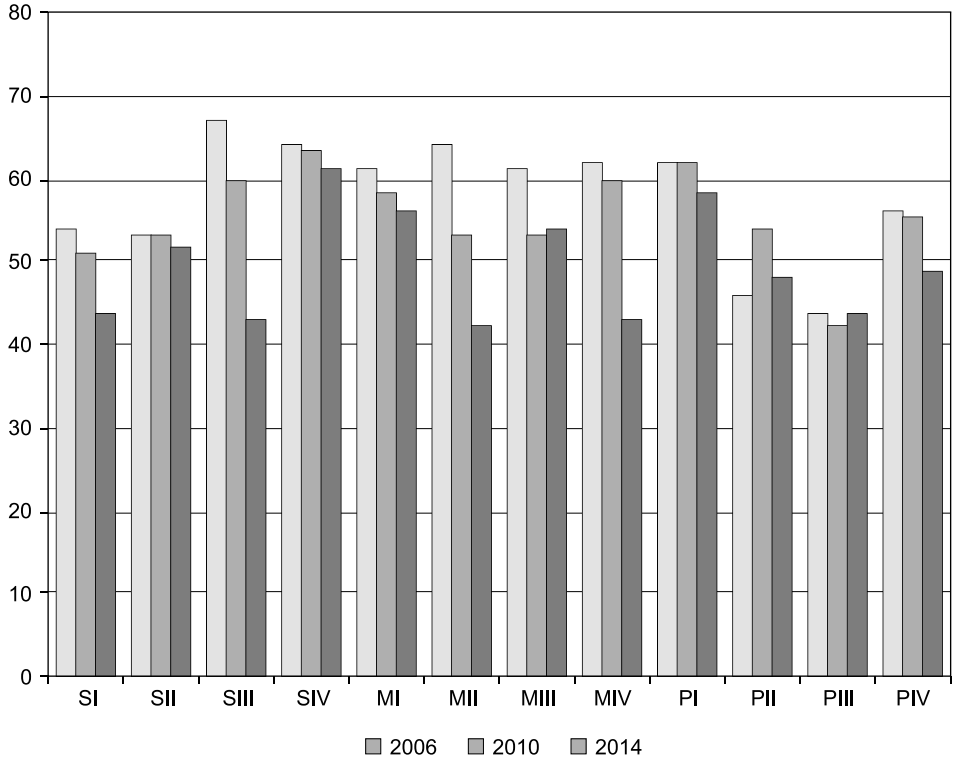
Źródło: opracowanie własne.

Dla prowadzonej analizy, dotyczącej procesów związanych z likwidacją szkół, ważne są dane odnośnie do kosztów prowadzenia szkół podstawowych, bo to one właśnie podlegały działaniom optymalizującym. Chodzi tu zwłaszcza o wydatki bieżące, które dotyczą *stricte* kosztów prowadzenia szkół. Oczywiście wydatki majątkowe również odgrywają ważną rolę, jednak nie są ponoszone systematycznie. Podlegają dużym wahaniom w czasie i ich uwzględnienie może zakłócać wierne odzwierciedlenie ponoszonych kosztów związanych z prowadzeniem szkół. Jak wynika z danych w tabeli 34 oraz wykresu 12, udział wydatków bieżących ponoszonych na szkoły podstawowe w wydatkach bieżących na oświatę był zróżnicowany, przy czym na początku badanego okresu, w roku 2006, jedynie w dwóch gminach (PII i PIII) był mniejszy niż 50%. Należy pamiętać, że liczba szkół podstawowych w gminach województwa pomorskiego była niższa niż w pozostałych województwach (zob. tab. 13), wobec czego szkoły były tam bardziej liczne, co skutkowało niższymi kosztami ich prowadzenia. W kolejnych latach proporcje udziałów się zmieniały. W 10 gminach udział kosztów bieżących prowadzenia szkół podstawowych w kosztach bieżących na oświatę spadł, w niektórych znacząco, o ponad 20 p.p. (gminy SIII i MII). Najmniejsze zmiany zaszły w sposób naturalny w gminach pomorskich, w których działania oszczędnościowe były przeprowadzone na mniejszą skalę, gdyż struktura sieci szkolnej była tam korzystniejsza.

Tabela 34. Udział (w %) wydatków bieżących na szkoły podstawowe w wydatkach bieżących na oświatę w badanych gminach w latach 2006–2015

Gmina	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
SI	54	52	49	58	51	56	57	44	44	39
SII	53	54	51	54	53	54	53	51	52	47
SIII	67	64	60	57	60	59	53	45	43	44
SIV	64	62	64	65	63	62	61	60	61	61
MI	61	62	60	58	58	59	59	57	56	51
MII	64	55	53	52	53	56	48	47	42	41
MIII	61	61	61	54	53	54	52	51	54	49
MIV	62	61	59	60	60	54	46	42	43	44
PI	62	62	61	62	62	64	58	57	58	55
PII	46	49	48	52	54	51	51	48	48	41
PIII	44	44	41	42	42	42	42	42	44	43
PIV	56	56	56	55	55	54	52	49	49	45

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań Rb28s…



Wykres 12. Udział (w %) wydatków bieżących na szkoły podstawowe w wydatkach bieżących na oświatę w badanych gminach, na rozpoczęcie i zakończenie kolejnych kadencji w badanym okresie

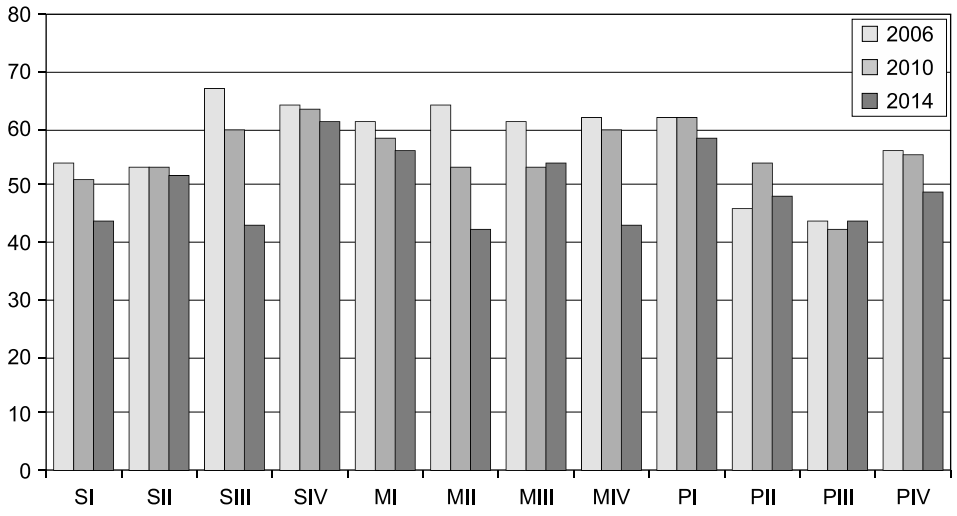
Źródło: opracowanie własne.

Na sytuację finansową gmin, w związku z kosztami ponoszonymi na prowadzenie szkół, istotnie wpływa wysokość otrzymywanej z budżetu państwa subwencji oświatowej. Jak wynika z danych w tabeli 35, wszystkie gminy w badanym okresie musiały współfinansować oświatowe wydatki bieżące z dochodów własnych. Zakres tego współfinansowania zmieniał się w poszczególnych latach, średnio mieścił się w przedziale 51–86%, przy czym w skrajnych przypadkach osiągnął 93% w roku 2011 w gminie PII i zaledwie 43% w gminie SIII w roku 2012. Porównanie udziału subwencji oświatowej w finansowaniu wydatków bieżących na oświatę na początku kolejnych kadencji samorządowych potwierdza problem niedostatecznego poziomu współfinansowania lokalnej polityki oświatowej z budżetu państwa. Mimo prowadzonych przez władze gmin działań racjonalizujących wydatki oświatowe, zwłaszcza poprzez optymalizację sieci szkół, udział subwencji oświatowej w finansowaniu tych wydatków zmalał aż w 11 gminach (wykres 12), w tym w dwóch (SIII i MI) o mniej więcej 20 p.p.

Tabela 35. Udział (w %) subwencji oświatowej w finansowaniu bieżących wydatków oświatowych w badanych gminach w latach 2006–2015

Gmina	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Średni 2006–2015
PII	78	82	83	88	92	93	91	88	84	82	86
SIV	92	88	90	93	84	85	82	78	78	78	85
MI	80	83	81	84	81	79	82	74	73	84	80
MII	65	83	86	81	82	77	87	81	82	76	80
SII	72	76	77	81	73	87	75	80	72	62	76
MIII	78	77	76	85	83	75	74	74	71	66	76
PI	82	76	72	76	77	77	68	64	66	62	72
SI	71	65	67	64	65	63	61	69	70	71	67
PIV	68	66	66	69	69	66	67	70	67	66	67
PIII	68	67	66	66	66	65	64	60	62	61	65
MIV	71	71	70	70	61	63	66	54	56	56	64
SIII	80	51	47	52	45	47	43	55	48	45	51

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb27s, Rb 28s, bazy danych Ministerstwa Finansów…



Wykres 13. Udział (w %) subwencji oświatowej w finansowaniu bieżących wydatków oświatowych w badanych gminach, na rozpoczęcie i zakończenie kolejnych kadencji w badanym okresie

Źródło: opracowanie własne.

4.4.3. Zadłużenie

Sfinansowanie większych wydatków w krótkiej perspektywie, a tak jest w przypadku realizacji inwestycji, rzadko jest możliwe wyłącznie z dochodów bieżących i nadwyżek z lat ubiegłych. Najczęściej pojawia się konieczność uzupełnienia funduszy inwestycyjnych środkami pochodzącymi z przychodów, przede wszystkim pożyczek i kredytów oraz emisji obligacji komunalnych. Pojawia się jednak tutaj ograniczenie w postaci dopuszczalnego poziomu zadłużenia. Do 2013 roku stosowano jednolity dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego dopuszczalny próg zadłużenia, zresztą krytykowany jako nieuwzględniający różnicy ich potencjałów (Owsiak 2009, s. 329). Na ograniczenie składały się dwa elementy: 1) łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie mogła przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem jednostki w danym roku budżetowym, natomiast w jego trakcie na koniec kwartału nie mogła przekroczyć 60% planowanych dochodów w danym roku budżetowym[189]; 2) przypadająca w danym roku budżetowym łączna kwota spłat rat kredytów i pożyczek z należnymi w danym roku odsetkami, kwota wykupu papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem oraz potencjalnych kwot wynikających z poręczeń i gwarancji udzielanych przez JST nie mogła przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki lub 12%, gdyby państwowy dług publiczny w relacji do PKB przekraczał 55%[190]. W wyniku przyjęcia w 2009 roku nowej ustawy o finansach publicznych zasady te zmieniono (art. 243; w pełnej formie zaczęły obowiązywać od 2014 roku), decydując się na ustalanie indywidualnych limitów absorpcji długu – wskaźników zadłużenia. Poziom wskaźnika oblicza się jako średnią arytmetyczną z ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowodowałaby, że w roku budżetowym i w latach kolejnych relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek z należnymi w danym roku odsetkami, wykupu papierów wartościowych razem z należnymi odsetkami i dyskontem oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczyłaby poziom indywidualnego wskaźnika zadłużenia danej jednostki samorządu terytorialnego (Zawora i Zawora 2013).

---

[189] Dla umożliwienia absorbcji środków unijnych, do limitu zadłużenia nie wliczano zobowiązań powstałych w związku z realizacją zadań współfinansowanych ze środków zagranicznych, w tym z budżetu Unii Europejskiej oraz państw członkowskich EFTA.

[190] Art. 169 i 170 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2005, nr 249, poz. 2104.

Mimo zmiany sposobu określania możliwego pułapu zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego, dla celów porównawczych nadal przydatne jest pokazywanie ich zadłużenia jako odsetka dochodów w roku budżetowym (zob. Swianiewicz i Łukomska 2017) oraz w przeliczeniu na mieszkańca, stosowane m.in. przez Ministerstwo Finansów[191].

Tabela 36. Zadłużenie badanych gmin w latach 2006–2015 jako odsetek dochodów ogółem w roku budżetowym

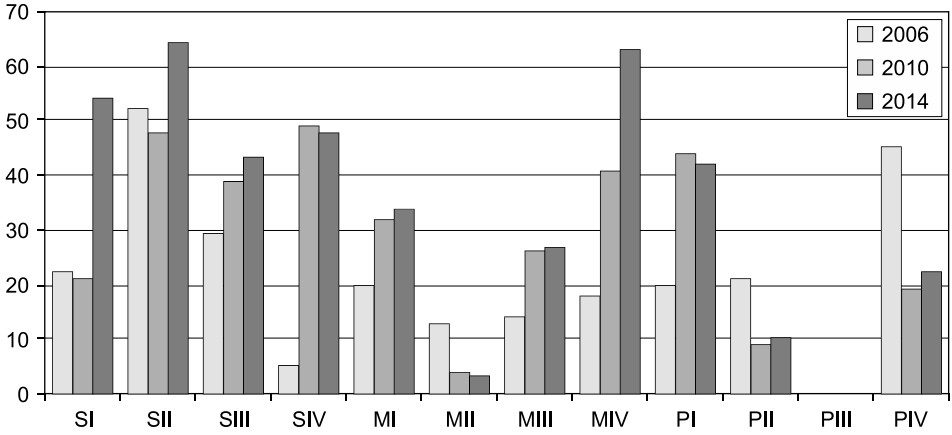
Gmina	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
SI	22	20	19	25	21	50	58	61	54	49
SII	52	49	51	43	48	59	60	61	64	49
SIII	29	44	41	44	39	39	60	59	43	58
SIV	5	3	11	20	49	49	59	63	48	53
MI	20	15	24	20	32	30	34	32	34	37
MII	13	5	4	4	4	6	5	7	3	1
MIII	14	10	11	13	26	36	26	25	27	26
MIV	18	19	16	25	41	53	42	44	63	55
PI	20	13	13	23	44	65	52	55	42	43
PII	21	17	12	29	9	11	18	14	10	10
PIII	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0
PIV	45	35	25	20	19	16	17	20	22	22

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań Rb27s i Rbz, bazy danych Ministerstwa Finansów…

Jeżeli chodzi o zadłużenie badanych gmin w poszczególnych latach w odniesieniu do ich dochodów ogółem w roku budżetowym (tab. 36), to należy stwierdzić, że w większości gmin osiągało ono „bezpieczny" pułap, poniżej 60%. Najbardziej zadłużonymi gminami według tego kryterium były gminy świętokrzyskie. Bardzo dobra sytuacja występowała w gminie PIII, która praktycznie nie zaciągała zobowiązań długoterminowych (wyjątek stanowił rok 2007, jednak zadłużenie było minimalne, sięgnęło 4% dochodów), oraz w gminie MII, w której udział zadłużenia wynosił kilka procent, a tylko w pierwszym roku badanego okresu wyniósł 13%. Tylko w trzech gminach zadłużenie w roku 2014 zmalało w stosunku do roku 2006

[191] Zadłużenie gmin. Dane Ministerstwa Finansów o zadłużeniu poszczególnych gmin, Serwis Samorządowy PAP, http://samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci_pap/179893/ [dostęp: 03.03.2018].

(MII, PII i PIV). W pozostałych wzrosło, w tym w trzech (SI, SIV i MIV) w sposób znaczący, o mniej więcej 40 p.p. (wykres 14).



Wykres 14. Zadłużenie badanych gmin na rozpoczęcie i zakończenie kadencji w badanym okresie, jako odsetek dochodów ogółem w roku budżetowym

Źródło: opracowanie własne.

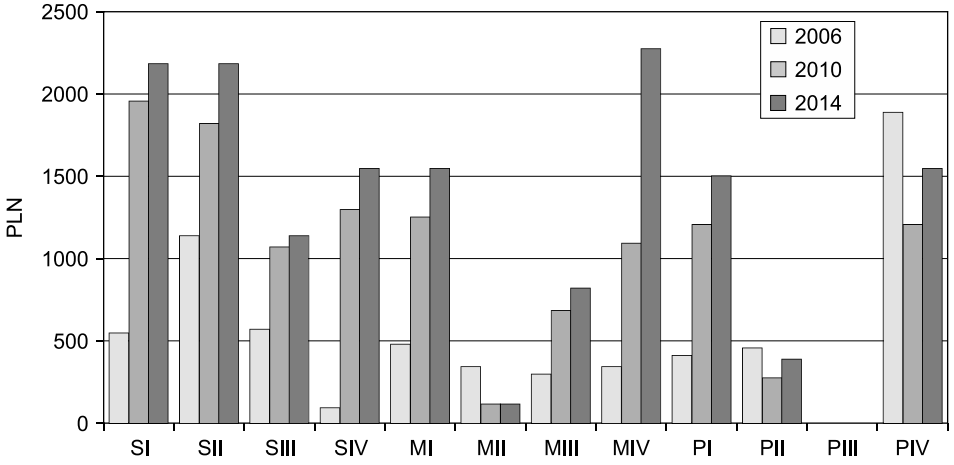
Tabela 37. Zadłużenie badanych gmin w latach 2006–2015 w przeliczeniu na mieszkańca (dane w PLN)

Gmina	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
SI	536	539	612	932	1949	2100	2351	2223	2171	2024
SII	1127	1256	1297	1247	1820	1929	1962	2005	2250	1607
SIII	576	612	616	833	1072	1210	1441	1194	1128	1235
SIV	101	58	237	519	1297	1296	1533	1751	1542	1620
MI	484	381	735	631	1245	1154	1268	1150	1538	1717
MII	338	143	112	130	124	235	175	232	123	39
MIII	294	211	270	339	676	1005	824	723	826	881
MIV	349	382	372	642	1086	1375	1535	1927	2277	2101
PI	411	287	333	616	1213	1914	1728	1738	1497	1370
PII	452	397	351	858	281	374	610	536	388	404
PIII	0	77	0	0	0	0	0	0	0	0
PIV	1890	1643	1315	1139	1203	943	1091	1326	1547	1565

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb27s, Rb 28s i Rbz, bazy danych Ministerstwa Finansów… oraz Banku Danych Lokalnych.

Zadłużenie badanych gmin w przeliczeniu na mieszkańca przedstawiono w tabeli 37. Było ono zróżnicowane, przy czym widać korelację wysokości zadłużenia mierzonego udziałem w dochodach ogółem i zadłużenia w przeliczeniu na mieszkańca gminy. Natomiast nie zawsze wysokie zadłużenie w przeliczeniu na mieszkańca przekładało się na wysoki udział zadłużenia w dochodach gminy. Na przykład w gminie MI w latach 2010–2015 zadłużenie w przeliczeniu na mieszkańca na tle innych jednostek było relatywnie wysokie (wynosiło 1150–1717 zł), a odsetek zadłużenia w odniesieniu do dochodów lokował się na poziomie średnim (30–37%). Podobna sytuacja miała miejsce w gminie PIV.

Porównując zadłużenie gmin w przeliczeniu na mieszkańca w latach 2006 i 2014 (wykres 15), należy zauważyć, że tylko w trzech gminach uległo ono zmniejszeniu (MII, PII i PIV). W pozostałych wzrosło, i to znacząco: w gminie SIV piętnastokrotnie (*sic!*), w MIV sześciokrotnie, natomiast w SI czterokrotnie (chociaż w tym przypadku należy pamiętać o wystąpieniu w 2010 roku klęski żywiołowej, co zmusiło lokalne władze do odbudowy infrastruktury i zwiększenia wydatków majątkowych).



Wykres 15. Zadłużenie badanych gmin na rozpoczęcie i zakończenie kadencji w badanym okresie, w przeliczeniu na mieszkańca

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowując sytuację finansową gmin, należy stwierdzić, że była ona zróżnicowana, niemniej można zaryzykować dokonanie pewnych uogólnień. Pod względem średnich dla badanego okresu dochodów ogółem na mieszkańca większość gmin nie odbiegała znacząco od innych w kraju. Gorzej prezentowały się badane gminy pod względem dochodów podatkowych mierzonych wskaźnikiem G. We wszystkich przypadkach osiągnęły średnie wartości niższe niż średnia dla wszystkich gmin w kraju, a w kilku przypadkach różnice były znaczące. Pod względem

tego kryterium tylko gmina SII zbliżyła się do poziomu krajowego. Świadczy to o dużym uzależnieniu gmin od subwencji i dotacji z budżetu państwa oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, przede wszystkim z budżetu Unii Europejskiej.

Podobnie na tle kraju wyglądała pozycja badanych gmin pod względem wydatków ogółem w przeliczeniu na mieszkańca. W trzech przekraczały one średnią dla kraju w sposób znaczący (gminy SI, MI i PIV), a w pozostałych były do niej zbliżone. Natomiast na tle średniej dla gmin w kraju większość badanych jednostek ponosiła mniejsze wydatki majątkowe w przeliczeniu na mieszkańca. Tylko w trzech były one wyższe, w tym w dwóch (MI i MII) znacząco. Podobnie sytuacja przedstawiała się w przypadku udziału średnich wydatków majątkowych w latach 2006–2015 w wydatkach ogółem, które również lokowały się poniżej średnich dla wszystkich gmin w kraju. Dane te świadczą o tym, że większość gmin ponosiła wysokie koszty bieżące związane z ich funkcjonowaniem i nie była w stanie wygospodarować bardziej znaczących kwot na inwestycje. Wydatki majątkowe mogły zostać zwiększone kosztem wzrostu zadłużenia, które jednak podlega ustawowym ograniczeniom. Pod tym względem najtrudniejsza sytuacja panowała w gminach położonych w województwie świętokrzyskim, w których poziom zadłużenia jako procent dochodów ogółem w roku budżetowym oscylował w niektórych latach wokół 60%. Pozostałe gminy miały jeszcze umowny margines bezpieczeństwa i mogły zaciągać kolejne zobowiązania. W dwóch przypadkach (gminy MII i PIII) władze lokalne miały duży margines swobody z powodu braku zadłużenia lub minimalnego jego poziomu.

Tabela 38. Wybrane dane i wskaźniki finansowe gminy SI w latach 2006–2015

Kategorie	2006	2007	2008	2009	2010
Dochody ogółem [PLN]	15 926 972	17 912 402	20 598 870	23 891 427	60 904 701
Dochody ogółem na jednego mieszkańca	2 426	2 738	3 157	3 672	9 387
Wskaźnik G	440,60	521,72	495,48	622,03	788,13
Część oświatowa subwencji ogólnej	5 348 928	5 227 335	5 448 729	6 031 895	7 342 521
Wydatki ogółem [PLN]	16 677 830	17 818 117	20 904 137	25 411 311	67 609 018
Wydatki bieżące ogółem	16 101 301	15 595 295	16 860 656	19 065 552	57 412 093
Wydatki majątkowe	576 529	2 222 822	4 043 481	6 345 759	10 196 925
Wydatki ogółem na oświatę (dział 801)	7 546 314	9 828 250	10 280 298	9 745 017	11 477 892
Udział wydatków ogółem na oświatę w wydatkach ogółem [%]	45	55	49	38	17
Wydatki bieżące na oświatę	7 546 314	8 002 425	8 078 623	9 374 682	11 264 791
Udział wydatków bieżących na oświatę w wydatkach bieżących ogółem [%]	47	51	48	49	20
Wydatki ogółem na szkoły podstawowe	4 081 911	5 955 610	5 923 075	5 706 594	5 746 708
Wydatki bieżące na szkoły podstawowe	4 081 911	4 129 784	3 959 300	5 395 031	5 746 708
W tym na wynagrodzenia	2 766 357	5 955 610	3 053 270	3 370 075	3 758 567
Udział wynagrodzeń w wydatkach bieżących szkół podstawowych [%]	68	144	77	62	65
Wydatki na jednego ucznia szkoły podstawowej	6 531	7 108	7 346	10 028	10 946
Udział subwencji w finansowaniu wydatków bieżących na oświatę i wychowanie [%]	71	65	67	64	65
Zobowiązania gminy	3 520 139	3 528 736	3 994 156	6 064 557	12 647 300
Zobowiązania jako % dochodów ogółem	22	20	19	25	21

Tabela 38 – cd,

Kategorie	2011	2012	2013	2014	2015
Dochody ogółem [PLN]	27 047 780	26 287 370	23 429 260	25 868 702	26 320 671
Dochody ogółem na jednego mieszkańca	4 171	4 089	3 641	4 026	4 104
Wskaźnik G	906,09	657,20	719,27	794,50	883,00
Część oświatowa subwencji ogólnej	6 395 703	6 889 982	6 368 270	6 471 707	6 957 963
Wydatki ogółem [PLN]	28 320 495	28 134 862	22 219 919	25 361 341	25 946 863
Wydatki bieżące ogółem	22 564 465	22 760 549	20 928 623	21 943 616	22 587 629
Wydatki majątkowe	5 756 029	5 374 313	1 291 296	3 417 725	3 359 234
Wydatki ogółem na oświatę (dział 801)	10 161 700	11 432 350	9 300 548	9 378 927	9 908 593
Udział wydatków ogółem na oświatę w wydatkach ogółem [%]	36	41	42	37	38
Wydatki bieżące na oświatę	10 161 700	11 245 930	9 262 187	9 205 276	9 772 941
Udział wydatków bieżących na oświatę w wydatkach bieżących ogółem [%]	45	49	44	42	43
Wydatki ogółem na szkoły podstawowe	5 701 078	6 455 775	4 122 837	4 039 582	3 852 027
Wydatki bieżące na szkoły podstawowe	5 701 078	6 455 775	4 094 876	4 005 585	3 790 659
W tym na wynagrodzenia	3 845 839	3 859 860	813 711	804 499	806 658
Udział wynagrodzeń w wydatkach bieżących szkół podstawowych [%]	67	60	20	20	21
Wydatki na jednego ucznia szkoły podstawowej	11 471	13 620	8 883	8 380	7 597
Udział subwencji w finansowaniu wydatków bieżących na oświatę i wychowanie [%]	63	61	69	70	71
Zobowiązania gminy	13 619 187	15 116 257	14 305 832	13 950 832	12 982 832
Zobowiązania jako % dochodów ogółem	50	58	61	54	49

– rok likwidacji szkoły (szkół).

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb27s, Rb 28s i Rbz, bazy danych Ministerstwa Finansów…; Informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego… oraz Banku Danych Lokalnych.

Tabela 39. Wybrane dane i wskaźniki finansowe gminy SII w latach 2006–2015

Kategorie	2006	2007	2008	2009	2010
Dochody ogółem [PLN]	17 281 742	20 105 383	20 193 191	22 783 892	30 058 272
Dochody ogółem na jednego mieszkańca	2 180	2 540	2 545	2 881	3 807
Wskaźnik G	882,43	802,62	846,20	936,49	1 044,53
Część oświatowa subwencji ogólnej	5 553 192	5 929 016	6 756 469	7 147 976	8 079 511
Wydatki ogółem [PLN]	20 323 709	20 940 552	20 246 377	22 607 422	35 349 534
Wydatki bieżące ogółem	17 278 888	16 970 174	19 097 077	20 324 052	27 828 695
Wydatki majątkowe	3 044 821	3 970 378	1 149 300	2 283 370	7 520 839
Wydatki ogółem na oświatę (dział 801)	8 797 196	10 754 653	9 155 865	8 831 810	11 602 368
Udział wydatków ogółem na oświatę w wydatkach ogółem [%]	43	51	45	39	33
Wydatki bieżące na oświatę	7 753 346	7 826 472	8 822 732	8 770 854	11 058 493
Udział wydatków bieżących na oświatę w wydatkach bieżących ogółem [%]	45	46	46	43	40
Wydatki ogółem na szkoły podstawowe	5 162 090	6 998 820	4 688 575	4 798 172	6 434 673
Wydatki bieżące na szkoły podstawowe	4 118 240	4 258 678	4 511 179	4 737 216	5 890 798
W tym na wynagrodzenia	3 400 156	3 430 961	3 734 622	3 708 832	4 818 384
Udział wynagrodzeń w wydatkach bieżących szkół podstawowych [%]	83	81	83	78	82
Wydatki na jednego ucznia szkoły podstawowej	6 445	6 936	7 582	8 239	10 711
Udział subwencji w finansowaniu wydatków bieżących na oświatę i wychowanie [%]	72	76	77	81	73
Zobowiązania gminy	8 930 000	9 943 790	10 287 810	9 864 657	14 369 815
Zobowiązania jako % dochodów ogółem	52	49	51	43	48

Tabela 39 – cd.

Kategorie	2011	2012	2013	2014	2015
Dochody ogółem [PLN]	25 549 725	25 803 735	25 557 327	27 418 148	25 786 044
Dochody ogółem na jednego mieszkańca	3 249	3 291	3 269	3 501	3 304
Wskaźnik G	1 221,56	981,90	1 140,35	1 279,78	1 339,30
Część oświatowa subwencji ogólnej	7 791 885	8 011 889	7 839 080	7 518 405	7 136 547
Wydatki ogółem [PLN]	25 688 638	24 978 029	25 170 608	26 890 221	24 871 636
Wydatki bieżące ogółem	23 076 717	23 125 448	22 690 423	23 514 191	24 268 593
Wydatki majątkowe	2 611 920	1 852 581	2 480 185	3 376 029	00 603 043
Wydatki ogółem na oświatę (dział 801)	9 604 233	10 737 021	9 848 613	10 474 387	11 526 019
Udział wydatków ogółem na oświatę w wydatkach ogółem [%]	37	43	39	39	46
Wydatki bieżące na oświatę	8 927 455	10 737 021	9 848 613	10 474 387	11 526 019
Udział wydatków bieżących na oświatę w wydatkach bieżących ogółem [%]	39	46	43	45	47
Wydatki ogółem na szkoły podstawowe	5 498 681	5 652 997	5 061 912	5 448 492	5 390 921
Wydatki bieżące na szkoły podstawowe	4 821 903	5 652 997	5 061 912	5 448 492	5 390 921
W tym na wynagrodzenia	4 311 469	4 481 663	4 031 576	4 323 409	4 338 047
Udział wynagrodzeń w wydatkach bieżących szkół podstawowych [%]	89	79	80	79	80
Wydatki na jednego ucznia szkoły podstawowej	9 644	12 053	11 426	11 896	10 979
Udział subwencji w finansowaniu wydatków bieżących na oświatę i wychowanie [%]	87	75	80	72	62
Zobowiązania gminy	15 165 847	15 385 983	15 677 716	17 620 849	12 540 332
Zobowiązania jako % dochodów ogółem	59	60	61	64	49

– rok likwidacji szkoły (szkół).

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb27s, Rb 28s i Rbz, bazy danych Ministerstwa Finansów…; Informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego… oraz Banku Danych Lokalnych.

Tabela 40. Wybrane dane i wskaźniki finansowe gminy SIII w latach 2006–2015

Kategorie	2006	2007	2008	2009	2010
Dochody ogółem [PLN]	11 407 850	8 009 418	8 470 956	10 623 329	15 479 802
Dochody ogółem na jednego mieszkańca	1 978	1 392	1 488	1 884	2 765
Wskaźnik G	413,48	402,62	383,44	435,66	530,12
Część oświatowa subwencji ogólnej	3 941 578	2 491 876	2 469 434	2 926 282	2 997 182
Wydatki ogółem [PLN]	12 797 200	10 926 742	11 621 386	13 759 326	23 017 700
Wydatki bieżące ogółem	10 576 297	10 126 631	10 768 113	12 158 077	20 965 284
Wydatki majątkowe	2 220 903	00 800 111	00 853 273	1 601 249	2 052 417
Wydatki ogółem na oświatę (dział 801)	5 017 051	4 882 061	5 293 122	5 636 293	6 813 922
Udział wydatków ogółem na oświatę w wydatkach ogółem [%]	39	45	46	41	30
Wydatki bieżące na oświatę	4 955 792	4 882 061	5 293 122	5 620 793	6 630 506
Udział wydatków bieżących na oświatę w wydatkach bieżących ogółem [%]	47	48	49	46	32
Wydatki ogółem na szkoły podstawowe	3 402 172	3 122 460	3 169 151	3 233 547	4 138 573
Wydatki bieżące na szkoły podstawowe	3 340 913	3 122 460	3 169 151	3 218 047	3 955 157
W tym na wynagrodzenia	2 311 677	2 446 155	2 353 518	2 563 610	2 915 388
Udział wynagrodzeń w wydatkach bieżących szkół podstawowych [%]	69	78	74	80	74
Wydatki na jednego ucznia szkoły podstawowej	8 249	8 674	9 633	10 799	13 407
Udział subwencji w finansowaniu wydatków bieżących na oświatę i wychowanie [%]	80	51	47	52	45
Zobowiązania gminy	3 319 738	3 519 538	3 508 856	4 700 000	6 000 000
Zobowiązania jako % dochodów ogółem	29	44	41	44	39

Tabela 40 – cd.

Kategorie	2011	2012	2013	2014	2015
Dochody ogółem [PLN]	16 992 313	13 078 432	11 066 580	14 276 658	11 534 170
Dochody ogółem na jednego mieszkańca	3 069	2 386	2 034	2 640	2 143
Wskaźnik G	498,59	417,90	472,90	607,59	666,41
Część oświatowa subwencji ogólnej	3 022 247	2 832 887	2 876 629	2 780 428	2 541 150
Wydatki ogółem [PLN]	15 699 539	17 350 704	13 424 753	17 078 436	17 590 337
Wydatki bieżące ogółem	13 068 936	13 346 702	12 215 412	14 356 412	14 593 741
Wydatki majątkowe	2 630 603	4 004 002	1 209 341	2 722 024	2 996 596
Wydatki ogółem na oświatę (dział 801)	6 457 200	6 695 053	5 272 765	5 751 515	5 676 450
Udział wydatków ogółem na oświatę w wydatkach ogółem [%]	41	39	39	34	32
Wydatki bieżące na oświatę	6 457 200	6 619 540	5 272 765	5 743 403	5 657 534
Udział wydatków bieżących na oświatę w wydatkach bieżących ogółem [%]	49	50	43	40	39
Wydatki ogółem na szkoły podstawowe	3 827 535	3 534 575	2 363 098	2 441 315	2 471 754
Wydatki bieżące na szkoły podstawowe	3 827 535	3 534 575	2 363 098	2 441 315	2 471 754
W tym na wynagrodzenia	3 081 977	2 405 172	1 380 198	1 432 861	1 401 510
Udział wynagrodzeń w wydatkach bieżących szkół podstawowych [%]	81	68	58	59	57
Wydatki na jednego ucznia szkoły podstawowej	14 176	14 138	10 056	10 523	9 887
Udział subwencji w finansowaniu wydatków bieżących na oświatę i wychowanie [%]	47	43	55	48	45
Zobowiązania gminy	6 700 000	7 900 000	6 500 000	6 100 000	6 650 000
Zobowiązania jako % dochodów ogółem	39	60	59	43	58

– rok likwidacji szkoły (szkół).

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb27s, Rb 28s i Rbz, bazy danych Ministerstwa Finansów…; Informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego… oraz Banku Danych Lokalnych.

Tabela 41. Wybrane dane i wskaźniki finansowe gminy SIV w latach 2006–2015

Kategorie	2006	2007	2008	2009	2010
Dochody ogółem [PLN]	30 118 808	30 502 546	33 351 164	38 761 574	40 474 704
Dochody ogółem na jednego mieszkańca	2 003	2 031	2 216	2 572	2 643
Wskaźnik G	228,55	281,01	308,83	354,15	438,02
Część oświatowa subwencji ogólnej	9 689 057	10 266 000	11 331 649	12 351 031	12 223 880
Wydatki ogółem [PLN]	29 259 849	29 936 805	35 965 888	42 375 484	51 513 835
Wydatki bieżące ogółem	24 184 136	25 766 458	26 377 700	28 387 283	32 206 173
Wydatki majątkowe	5 075 713	4 170 347	9 588 188	13 988 202	19 307 661
Wydatki ogółem na oświatę (dział 801)	11 188 186	11 639 459	13 151 453	15 394 267	16 210 433
Udział wydatków ogółem na oświatę w wydatkach ogółem [%]	38	39	37	36	31
Wydatki bieżące na oświatę	10 539 726	11 613 351	12 612 076	13 254 057	14 602 969
Udział wydatków bieżących na oświatę w wydatkach bieżących ogółem [%]	44	45	48	47	45
Wydatki ogółem na szkoły podstawowe	7 373 393	7 217 314	8 466 298	10 719 478	10 843 201
Wydatki bieżące na szkoły podstawowe	6 724 933	7 191 206	8 034 821	8 579 267	9 235 736
W tym na wynagrodzenia	5 220 707	5 803 760	6 064 972	6 496 232	7 306 306
Udział wynagrodzeń w wydatkach bieżących szkół podstawowych [%]	78	81	75	76	79
Wydatki na jednego ucznia szkoły podstawowej	5 585	6 421	7 433	7 900	8 721
Udział subwencji w finansowaniu wydatków bieżących na oświatę i wychowanie [%]	92	88	90	93	84
Zobowiązania gminy	1 515 479	877 107	3 567 234	7 820 439	19 865 889
Zobowiązania jako % dochodów ogółem	5	3	11	20	49

Tabela 41 – cd.

Kategorie	2011	2012	2013	2014	2015
Dochody ogółem [PLN]	40 697 708	39 807 003	43 082 638	49 261 113	46 995 202
Dochody ogółem na jednego mieszkańca	2 652	2 588	2 799	3 213	3 069
Wskaźnik G	433,67	411,41	454,56	565,64	625,05
Część oświatowa subwencji ogólnej	12 953 554	13 679 004	13 965 254	13 906 395	14 423 968
Wydatki ogółem [PLN]	42 372 248	43 355 783	46 964 151	46 171 616	48 102 558
Wydatki bieżące ogółem	32 970 750	35 613 513	37 417 771	40 051 875	38 651 625
Wydatki majątkowe	9 401 498	7 742 270	9 546 380	6 119 741	9 450 933
Wydatki ogółem na oświatę (dział 801)	16 681 849	18 150 237	18 198 419	19 031 052	18 591 454
Udział wydatków ogółem na oświatę w wydatkach ogółem [%]	39	42	39	41	39
Wydatki bieżące na oświatę	15 256 687	16 597 559	17 968 255	17 781 839	18 400 448
Udział wydatków bieżących na oświatę w wydatkach bieżących ogółem [%]	46	47	48	44	48
Wydatki ogółem na szkoły podstawowe	10 894 056	11 683 318	11 093 274	12 041 684	11 416 648
Wydatki bieżące na szkoły podstawowe	9 468 894	10 130 640	10 863 290	10 906 471	11 225 643
W tym na wynagrodzenia	7 821 243	8 606 323	8 699 864	8 730 116	9 071 704
Udział wynagrodzeń w wydatkach bieżących szkół podstawowych [%]	83	85	80	80	81
Wydatki na jednego ucznia szkoły podstawowej	8 958	9 630	10 588	9 924	10 205
Udział subwencji w finansowaniu wydatków bieżących na oświatę i wychowanie [%]	85	82	78	78	78
Zobowiązania gminy	19 889 671	23 581 050	26 951 928	23 641 441	24 803 963
Zobowiązania jako % dochodów ogółem	49	59	63	48	53

– rok likwidacji szkoły (szkół).

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb27s, Rb 28s i Rbz, bazy danych Ministerstwa Finansów…; Informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego… oraz Banku Danych Lokalnych.

Tabela 42. Wybrane dane i wskaźniki finansowe gminy MI w latach 2006–2015

Kategorie	2006	2007	2008	2009	2010
Dochody ogółem [PLN]	17 574 581	18 574 853	21 743 990	22 591 405	28 573 042
Dochody ogółem na jednego mieszkańca	2 443	2 579	3 012	3 166	3 865
Wskaźnik G	218,45	228,40	252,91	314,98	363,12
Część oświatowa subwencji ogólnej	5 241 353	5 605 420	6 090 586	6 642 551	7 156 173
Wydatki ogółem [PLN]	20 660 826	17 916 900	23 609 620	22 787 745	32 601 106
Wydatki bieżące ogółem	14 726 302	15 736 465	17 543 289	17 936 968	20 162 811
Wydatki majątkowe	5 934 524	2 180 435	6 066 331	4 850 777	12 438 295
Wydatki ogółem na oświatę (dział 801)	7 166 742	7 274 108	8 871 503	8 659 038	8 842 777
Udział wydatków ogółem na oświatę w wydatkach ogółem [%]	35	41	38	38	27
Wydatki bieżące na oświatę	6 515 910	6 764 400	7 545 036	7 944 358	8 840 537
Udział wydatków bieżących na oświatę w wydatkach bieżących ogółem [%]	44	43	43	44	44
Wydatki ogółem na szkoły podstawowe	4 445 169	4 683 108	5 588 744	5 342 548	5 122 683
Wydatki bieżące na szkoły podstawowe	3 976 013	4 173 400	4 501 500	4 627 868	5 120 443
W tym na wynagrodzenia	3 164 507	3 339 511	3 654 061	3 668 918	4 054 536
Udział wynagrodzeń w wydatkach bieżących szkół podstawowych [%]	80	80	81	79	79
Wydatki na jednego ucznia szkoły podstawowej	5 830	6 541	7 331	7 713	9 127
Udział subwencji w finansowaniu wydatków bieżących na oświatę i wychowanie [%]	80	83	81	84	81
Zobowiązania gminy	3 482 421	2 744 363	5 306 510	4 503 237	9 207 551
Zobowiązania jako % dochodów ogółem	20	15	24	20	32

Tabela 42 – cd.

Kategorie	2011	2012	2013	2014	2015
Dochody ogółem [PLN]	28 529 344	27 648 635	26 604 445	32 877 374	33 542 086
Dochody ogółem na jednego mieszkańca	3 882	3 768	3 640	4 512	4 645
Wskaźnik G	353,77	339,17	385,30	423,30	447,97
Część oświatowa subwencji ogólnej	7 415 258	7 681 677	7 351 221	7 044 639	7 788 998
Wydatki ogółem [PLN]	27 913 693	28 436 197	26 352 652	34 358 024	35 296 654
Wydatki bieżące ogółem	21 776 855	21 750 292	22 220 697	22 351 468	22 134 626
Wydatki majątkowe	6 136 839	6 685 905	4 131 954	12 006 556	13 162 028
Wydatki ogółem na oświatę (dział 801)	9 339 032	9 472 590	10 123 701	13 087 047	15 465 354
Udział wydatków ogółem na oświatę w wydatkach ogółem [%]	33	33	38	38	44
Wydatki bieżące na oświatę	9 339 032	9 423 235	9 923 826	9 664 736	9 250 444
Udział wydatków bieżących na oświatę w wydatkach bieżących ogółem [%]	43	43	45	43	42
Wydatki ogółem na szkoły podstawowe	5 485 035	5 596 174	5 655 298	5 529 885	4 756 909
Wydatki bieżące na szkoły podstawowe	5 485 035	5 546 819	5 655 298	5 391 063	4 756 909
W tym na wynagrodzenia	4 288 261	4 266 188	4 539 580	4 448 238	3 908 624
Udział wynagrodzeń w wydatkach bieżących szkół podstawowych [%]	78	77	80	83	82
Wydatki na jednego ucznia szkoły podstawowej	9 883	10 349	10 772	9 559	8 618
Udział subwencji w finansowaniu wydatków bieżących na oświatę i wychowanie [%]	79	82	74	73	84
Zobowiązania gminy	8 481 041	9 301 340	8 405 826	11 208 364	12 400 000
Zobowiązania jako % dochodów ogółem	30	34	32	34	37

– rok likwidacji szkoły (szkół).

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb27s, Rb 28s i Rbz, bazy danych Ministerstwa Finansów…; Informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego… oraz Banku Danych Lokalnych.

Tabela 43. Wybrane dane i wskaźniki finansowe gminy MII w latach 2006–2015

Kategorie	2006	2007	2008	2009	2010
Dochody ogółem [PLN]	17 477 411	18 384 668	17 524 866	21 857 781	23 449 540
Dochody ogółem na jednego mieszkańca	2 599	2 765	2 640	3 302	3 407
Wskaźnik G	342,71	366,88	395,44	446,02	485,22
Część oświatowa subwencji ogólnej	5 013 767	5 237 998	5 734 740	5 823 015	6 088 911
Wydatki ogółem [PLN]	18 053 376	16 040 988	15 892 068	22 029 387	23 068 166
Wydatki bieżące ogółem	11 856 397	12 142 343	13 280 577	13 827 926	15 318 077
Wydatki majątkowe	6 196 979	3 898 645	2 611 491	8 201 462	7 750 088
Wydatki ogółem na oświatę (dział 801)	7 751 893	6 559 343	6 833 622	7 184 251	7 978 530
Udział wydatków ogółem na oświatę w wydatkach ogółem [%]	43	41	43	33	35
Wydatki bieżące na oświatę	7 705 777	6 323 483	6 675 276	7 180 524	7 439 814
Udział wydatków bieżących na oświatę w wydatkach bieżących ogółem [%]	65	52	50	52	49
Wydatki ogółem na szkoły podstawowe	4 954 698	3 725 461	3 668 049	3 707 842	4 505 543
Wydatki bieżące na szkoły podstawowe	4 930 405	3 489 600	3 524 703	3 704 115	3 966 827
W tym na wynagrodzenia	2 635 636	2 765 202	2 841 792	2 984 203	3 247 658
Udział wynagrodzeń w wydatkach bieżących szkół podstawowych [%]	53	79	81	81	82
Wydatki na jednego ucznia szkoły podstawowej	8 605	6 209	6 576	7 292	7 982
Udział subwencji w finansowaniu wydatków bieżących na oświatę i wychowanie [%]	65	83	86	81	82
Zobowiązania gminy	2 273 990	953 653	740 199	857 389	856 400
Zobowiązania jako % dochodów ogółem	13	5	4	4	4

Tabela 43 – cd.

Kategorie	2011	2012	2013	2014	2015
Dochody ogółem [PLN]	26 929 130	24 756 345	23 914 058	24 023 894	23 827 641
Dochody ogółem na jednego mieszkańca	3 932	3 638	3 535	3 571	3 574
Wskaźnik G	479,36	483,67	495,94	557,37	582,23
Część oświatowa subwencji ogólnej	6 362 141	6 665 970	6 647 742	6 535 075	6 265 598
Wydatki ogółem [PLN]	27 000 208	21 316 271	25 700 921	22 181 767	23 278 993
Wydatki bieżące ogółem	15 630 271	15 534 392	16 267 225	17 050 983	17 454 790
Wydatki majątkowe	11 369 937	5 781 879	9 433 696	5 130 784	5 824 203
Wydatki ogółem na oświatę (dział 801)	8 864 464	7 656 698	8 284 789	7 928 425	8 292 986
Udział wydatków ogółem na oświatę w wydatkach ogółem [%]	33	36	32	36	36
Wydatki bieżące na oświatę	8 225 110	7 656 698	8 162 028	7 928 425	8 292 986
Udział wydatków bieżących na oświatę w wydatkach bieżących ogółem [%]	53	49	50	46	48
Wydatki ogółem na szkoły podstawowe	5 212 710	3 662 947	3 816 069	3 306 691	3 379 383
Wydatki bieżące na szkoły podstawowe	4 573 356	3 662 947	3 816 069	3 306 691	3 379 383
W tym na wynagrodzenia	3 036 548	1 844 224	1 947 924	1 863 880	1 840 997
Udział wynagrodzeń w wydatkach bieżących szkół podstawowych [%]	66	50	51	56	54
Wydatki na jednego ucznia szkoły podstawowej	9 878	8 479	9 307	7 762	7 877
Udział subwencji w finansowaniu wydatków bieżących na oświatę i wychowanie [%]	77	87	81	82	76
Zobowiązania gminy	1 611 958	1 192 520	1 570 109	825 776	258 814
Zobowiązania jako % dochodów ogółem	6	5	7	3	1

– rok likwidacji szkoły (szkół).

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb27s, Rb 28s i Rbz, bazy danych Ministerstwa Finansów…; Informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego… oraz Banku Danych Lokalnych.

Tabela 44. Wybrane dane i wskaźniki finansowe gminy MIII w latach 2006–2015

Kategorie	2006	2007	2008	2009	2010
Dochody ogółem [PLN]	18 015 477	18 567 927	20 599 105	22 045 674	22 915 616
Dochody ogółem na jednego mieszkańca	2 066	2 153	2 398	2 584	2 620
Wskaźnik G	475,86	495,36	511,38	550,69	560,86
Część oświatowa subwencji ogólnej	5 748 902	6 284 884	6 831 870	6 914 374	7 015 802
Wydatki ogółem [PLN]	17 640 705	17 887 504	20 705 792	23 071 046	26 236 096
Wydatki bieżące ogółem	14 835 751	16 133 866	17 501 864	18 224 292	19 703 897
Wydatki majątkowe	2 804 954	1 753 638	3 203 928	4 846 754	6 532 199
Wydatki ogółem na oświatę (dział 801)	7 936 895	8 154 429	9 528 930	8 206 156	8 507 460
Udział wydatków ogółem na oświatę w wydatkach ogółem [%]	45	46	46	36	32
Wydatki bieżące na oświatę	7 383 955	8 139 429	8 985 165	8 125 208	8 502 580
Udział wydatków bieżących na oświatę w wydatkach bieżących ogółem [%]	50	50	51	45	43
Wydatki ogółem na szkoły podstawowe	5 087 435	4 943 372	5 654 466	4 454 172	4 548 337
Wydatki bieżące na szkoły podstawowe	4 540 495	4 943 372	5 439 775	4 421 172	4 543 457
W tym na wynagrodzenia	3 534 805	3 910 234	4 446 802	3 408 598	3 834 150
Udział wynagrodzeń w wydatkach bieżących szkół podstawowych [%]	78	79	82	77	84
Wydatki na jednego ucznia szkoły podstawowej	6 787	7 847	8 860	7 431	8 231
Udział subwencji w finansowaniu wydatków bieżących na oświatę i wychowanie [%]	78	77	76	85	83
Zobowiązania gminy	2 564 068	1 823 053	2 319 000	2 888 000	5 915 501
Zobowiązania jako % dochodów ogółem	14	10	11	13	26

Tabela 44 – cd.

Kategorie	2011	2012	2013	2014	2015
Dochody ogółem [PLN]	23 933 621	27 002 364	24 990 998	26 514 547	29 012 908
Dochody ogółem na jednego mieszkańca	2 754	3 114	2 892	3 088	3 424
Wskaźnik G	581,79	568,00	633,07	741,30	784,66
Część oświatowa subwencji ogólnej	7 100 224	7 338 429	7 427 858	7 145 800	7 096 713
Wydatki ogółem [PLN]	25 423 461	26 028 611	24 436 729	26 468 329	28 713 185
Wydatki bieżące ogółem	21 035 868	21 182 247	21 946 420	22 090 285	22 978 109
Wydatki majątkowe	4 387 594	4 846 363	2 490 309	4 378 044	5 735 077
Wydatki ogółem na oświatę (dział 801)	9 414 441	10 165 483	10 262 017	10 244 597	10 751 034
Udział wydatków ogółem na oświatę w wydatkach ogółem [%]	37	39	42	39	37
Wydatki bieżące na oświatę	9 414 441	9 931 584	10 058 791	10 110 846	10 716 594
Udział wydatków bieżących na oświatę w wydatkach bieżących ogółem [%]	45	47	46	46	47
Wydatki ogółem na szkoły podstawowe	5 101 385	5 414 639	5 322 784	5 574 475	5 231 364
Wydatki bieżące na szkoły podstawowe	5 101 385	5 180 740	5 119 558	5 440 723	5 231 364
W tym na wynagrodzenia	4 066 242	4 098 776	4 121 118	4 350 474	4 108 828
Udział wynagrodzeń w wydatkach bieżących szkół podstawowych [%]	80	79	80	80	79
Wydatki na jednego ucznia szkoły podstawowej	9 326	10 001	10 198	10 860	10 138
Udział subwencji w finansowaniu wydatków bieżących na oświatę i wychowanie [%]	75	74	74	71	66
Zobowiązania gminy	8 734 760	7 148 986	6 242 800	7 095 100	7 463 200
Zobowiązania jako % dochodów ogółem	36	26	25	27	26

– rok likwidacji szkoły (szkół).

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb27s, Rb 28s i Rbz, bazy danych Ministerstwa Finansów…; Informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego… oraz Banku Danych Lokalnych.

Tabela 45. Wybrane dane i wskaźniki finansowe gminy MIV w latach 2006–2015

Kategorie	2006	2007	2008	2009	2010
Dochody ogółem [PLN]	11 286 780	11 600 972	13 341 890	14 856 353	15 432 488
Dochody ogółem na jednego mieszkańca	1 929	1 989	2 292	2 564	2 641
Wskaźnik G	679,18	683,13	683,28	708,76	809,96
Część oświatowa subwencji ogólnej	3 490 551	3 666 269	3 986 885	4 433 735	4 609 194
Wydatki ogółem [PLN]	11 704 961	11 824 591	13 281 860	16 385 143	17 442 001
Wydatki bieżące ogółem	10 565 623	11 174 419	11 867 805	13 410 662	15 710 366
Wydatki majątkowe	2 804 954	1 753 638	3 203 928	4 846 754	6 532 199
Wydatki ogółem na oświatę (dział 801)	4 910 709	5 292 766	6 409 486	7 221 743	8 276 268
Udział wydatków ogółem na oświatę w wydatkach ogółem [%]	42	45	48	44	47
Wydatki bieżące na oświatę	4 887 169	5 182 286	5 713 714	6 375 643	7 590 113
Udział wydatków bieżących na oświatę w wydatkach bieżących ogółem [%]	46	46	48	48	48
Wydatki ogółem na szkoły podstawowe	3 038 779	3 280 527	4 078 495	4 653 993	5 229 709
Wydatki bieżące na szkoły podstawowe	3 019 509	3 170 047	3 382 723	3 807 893	4 543 554
W tym na wynagrodzenia	2 241 707	2 431 730	2 688 379	2 960 055	3 397 672
Udział wynagrodzeń w wydatkach bieżących szkół podstawowych [%]	74	77	79	78	75
Wydatki na jednego ucznia szkoły podstawowej	6 636	7 477	8 607	10 637	13 056
Udział subwencji w finansowaniu wydatków bieżących na oświatę i wychowanie [%]	71	71	70	70	61
Zobowiązania gminy	2 040 734	2 228 486	2 166 544	3 720 000	6 345 837
Zobowiązania jako % dochodów ogółem	18	19	16	25	41

Tabela 45 – cd.

Kategorie	2011	2012	2013	2014	2015
Dochody ogółem [PLN]	14 909 534	21 188 430	24 870 696	20 541 930	21 442 998
Dochody ogółem na jednego mieszkańca	2 591	3 689	4 379	3 630	3 841
Wskaźnik G	760,73	690,08	771,93	912,78	986,95
Część oświatowa subwencji ogólnej	4 592 329	4 514 335	4 163 136	4 179 802	4 124 083
Wydatki ogółem [PLN]	16 889 717	21 844 559	26 963 051	23 138 469	20 095 441
Wydatki bieżące ogółem	15 390 259	15 221 076	16 843 646	17 243 796	17 567 355
Wydatki majątkowe	4 387 594	4 846 363	2 490 309	4 378 044	5 735 077
Wydatki ogółem na oświatę (dział 801)	7 477 213	6 881 284	9 144 572	8 602 356	7 368 504
Udział wydatków ogółem na oświatę w wydatkach ogółem [%]	44	32	34	37	37
Wydatki bieżące na oświatę	7 310 004	6 865 992	7 674 343	7 443 906	7 341 504
Udział wydatków bieżących na oświatę w wydatkach bieżących ogółem [%]	47	45	46	43	42
Wydatki ogółem na szkoły podstawowe	4 084 704	3 142 468	4 703 944	4 136 372	3 276 649
Wydatki bieżące na szkoły podstawowe	3 917 495	3 141 176	3 243 711	3 218 921	3 249 649
W tym na wynagrodzenia	3 178 978	2 403 142	2 540 251	2 473 912	2 582 656
Udział wynagrodzeń w wydatkach bieżących szkół podstawowych [%]	81	77	78	77	79
Wydatki na jednego ucznia szkoły podstawowej	12 719	10 983	10 741	10 219	9 672
Udział subwencji w finansowaniu wydatków bieżących na oświatę i wychowanie [%]	63	66	54	56	56
Zobowiązania gminy	7 912 037	8 816 494	10 944 150	12 887 530	11 730 792
Zobowiązania jako % dochodów ogółem	53	42	44	63	55

– rok likwidacji szkoły (szkół).

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb27s, Rb 28s i Rbz, bazy danych Ministerstwa Finansów…; Informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego… oraz Banku Danych Lokalnych.

Tabela 46. Wybrane dane i wskaźniki finansowe gminy PI w latach 2006–2015

Kategorie	2006	2007	2008	2009	2010
Dochody ogółem [PLN]	13 189 367	14 453 576	16 365 104	17 430 580	17 865 857
Dochody ogółem na jednego mieszkańca	2 009	2 209	2 508	2 679	2 754
Wskaźnik G	394,79	425,83	418,17	530,42	664,80
Część oświatowa subwencji ogólnej	3 897 619	4 061 673	4 396 873	4 659 169	4 779 010
Wydatki ogółem [PLN]	13 036 869	14 047 138	16 635 811	19 191 866	21 735 354
Wydatki bieżące ogółem	12 059 771	13 080 734	14 741 704	15 289 270	16 416 048
Wydatki majątkowe	977 098	966 404	1 894 107	3 902 595	5 319 305
Wydatki ogółem na oświatę (dział 801)	4 831 523	5 367 799	6 210 874	6 252 817	8 402 152
Udział wydatków ogółem na oświatę w wydatkach ogółem [%]	37	38	37	33	39
Wydatki bieżące na oświatę	4 772 781	5 367 799	6 073 346	6 122 203	6 195 839
Udział wydatków bieżących na oświatę w wydatkach bieżących ogółem [%]	40	41	41	40	38
Wydatki ogółem na szkoły podstawowe	3 041 025	3 326 418	3 822 680	3 896 072	6 061 589
Wydatki bieżące na szkoły podstawowe	2 982 284	3 326 418	3 723 903	3 765 458	3 855 277
W tym na wynagrodzenia	2 332 245	2 626 483	2 995 103	3 021 486	3 207 929
Udział wynagrodzeń w wydatkach bieżących szkół podstawowych [%]	78	79	80	80	83
Wydatki na jednego ucznia szkoły podstawowej	5 462	6 587	7 493	7 944	8 291
Udział subwencji w finansowaniu wydatków bieżących na oświatę i wychowanie [%]	82	76	72	76	77
Zobowiązania gminy	2 700 217	1 876 002	2 175 014	4 009 862	1 067 708
Zobowiązania jako % dochodów ogółem	20	13	13	23	6

Tabela 46 – cd,

Kategorie	2011	2012	2013	2014	2015
Dochody ogółem [PLN]	19 182 005	21 507 522	20 464 804	22 993 315	20 561 485
Dochody ogółem na jednego mieszkańca	2 958	3 345	3 180	3 579	3 206
Wskaźnik G	611,67	545,04	603,01	812,03	868,47
Część oświatowa subwencji ogólnej	4 924 679	4 475 510	4 411 919	4 307 272	4 179 868
Wydatki ogółem [PLN]	24 205 762	20 162 390	20 321 066	21 370 154	19 827 982
Wydatki bieżące ogółem	16 907 205	16 996 901	18 264 711	18 194 456	18 076 619
Wydatki majątkowe	7 298 557	3 165 490	2 056 355	3 175 698	1 751 363
Wydatki ogółem na oświatę (dział 801)	8 227 921	6 795 134	6 973 441	6 506 706	6 812 702
Udział wydatków ogółem na oświatę w wydatkach ogółem [%]	34	34	34	30	34
Wydatki bieżące na oświatę	6 368 185	6 625 901	6 908 365	6 506 706	6 729 183
Udział wydatków bieżących na oświatę w wydatkach bieżących ogółem [%]	38	39	38	36	37
Wydatki ogółem na szkoły podstawowe	5 911 145	4 026 063	4 020 336	3 792 988	3 816 044
Wydatki bieżące na szkoły podstawowe	4 051 410	3 856 829	3 955 260	3 792 988	3 732 525
W tym na wynagrodzenia	3 342 890	3 170 345	3 043 822	3 145 530	2 961 822
Udział wynagrodzeń w wydatkach bieżących szkół podstawowych [%]	83	82	77	83	79
Wydatki na jednego ucznia szkoły podstawowej	10 950	11 445	11 599	11 356	10 695
Udział subwencji w finansowaniu wydatków bieżących na oświatę i wychowanie [%]	77	68	64	66	62
Zobowiązania gminy	12 409 642	11 107 474	11 182 072	9 617 681	8 786 165
Zobowiązania jako % dochodów ogółem	65	52	55	42	43

– rok likwidacji szkoły (szkół).

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb27s, Rb 28s i Rbz, bazy danych Ministerstwa Finansów…; Informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego… oraz Banku Danych Lokalnych.

Tabela 47. Wybrane dane i wskaźniki finansowe gminy PII w latach 2006–2015

Kategorie	2006	2007	2008	2009	2010
Dochody ogółem [PLN]	8 042 235	8 769 068	11 010 239	10 972 092	11 957 355
Dochody ogółem na jednego mieszkańca	2 151	2 354	2 940	2 944	3 152
Wskaźnik G	360,09	402,33	401,94	441,53	564,32
Część oświatowa subwencji ogólnej	2 401 810	2 561 366	2 824 424	3 100 562	3 141 908
Wydatki ogółem [PLN]	7 637 398	8 016 171	10 689 327	11 195 894	12 285 735
Wydatki bieżące ogółem	7 324 119	7 741 233	8 663 812	8 873 558	9 519 027
Wydatki majątkowe	313 279	274 938	2 025 515	2 322 336	2 766 708
Wydatki ogółem na oświatę (dział 801)	3 072 058	3 151 188	3 408 084	3 599 452	4 370 118
Udział wydatków ogółem na oświatę w wydatkach ogółem [%]	40	39	32	32	36
Wydatki bieżące na oświatę	3 062 058	3 139 188	3 390 089	3 523 862	3 421 401
Udział wydatków bieżących na oświatę w wydatkach bieżących ogółem [%]	42	41	39	40	36
Wydatki ogółem na szkoły podstawowe	1 417 868	1 561 125	1 661 137	1 875 665	1 943 115
Wydatki bieżące na szkoły podstawowe	1 417 868	1 549 125	1 643 142	1 831 794	1 840 415
W tym na wynagrodzenia	1 145 296	1 276 602	1 344 170	1 434 520	1 524 268
Udział wynagrodzeń w wydatkach bieżących szkół podstawowych [%]	81	82	82	78	83
Wydatki na jednego ucznia szkoły podstawowej	4 376	5 287	5 387	6 613	7 024
Udział subwencji w finansowaniu wydatków bieżących na oświatę i wychowanie [%]	78	82	83	88	92
Zobowiązania gminy	1 690 625	1 480 050	1 314 943	3 197 960	1 067 708
Zobowiązania jako % dochodów ogółem	21	17	12	29	9

Tabela 47 – cd.

Kategorie	2011	2012	2013	2014	2015
Dochody ogółem [PLN]	12 808 272	12 398 924	14 358 035	14 772 009	14 395 642
Dochody ogółem na jednego mieszkańca	3 397	3 315	3 819	3 951	3 860
Wskaźnik G	550,99	484,60	510,22	731,60	774,97
Część oświatowa subwencji ogólnej	3 312 365	3 506 794	3 375 959	3 466 154	3 382 585
Wydatki ogółem [PLN]	12 682 900	12 930 154	13 240 875	14 352 890	14 834 348
Wydatki bieżące ogółem	10 131 907	10 226 651	11 606 726	12 369 450	12 317 213
Wydatki majątkowe	2 550 993	2 703 503	1 634 149	1 983 440	2 517 135
Wydatki ogółem na oświatę (dział 801)	3 635 756	3 855 946	3 847 501	4 154 946	4 136 276
Udział wydatków ogółem na oświatę w wydatkach ogółem [%]	29	30	29	29	28
Wydatki bieżące na oświatę	3 575 756	3 837 674	3 847 501	4 137 268	4 136 276
Udział wydatków bieżących na oświatę w wydatkach bieżących ogółem [%]	35	38	33	33	34
Wydatki ogółem na szkoły podstawowe	1 831 640	1 974 822	1 832 682	2 005 705	1 689 666
Wydatki bieżące na szkoły podstawowe	1 831 640	1 974 822	1 832 682	1 994 205	1 689 666
W tym na wynagrodzenia	1 529 589	1 669 285	1 562 623	1 685 624	1 406 039
Udział wynagrodzeń w wydatkach bieżących szkół podstawowych [%]	84	85	85	85	83
Wydatki na jednego ucznia szkoły podstawowej	7 127	7 684	6 640	7 097	5 787
Udział subwencji w finansowaniu wydatków bieżących na oświatę i wychowanie [%]	93	91	88	84	82
Zobowiązania gminy	1 409 600	2 281 200	2 017 050	1 450 150	1 506 710
Zobowiązania jako % dochodów ogółem	11	18	14	10	10

– rok likwidacji szkoły (szkół).

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb27s, Rb 28s i Rbz, bazy danych Ministerstwa Finansów…; Informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego… oraz Banku Danych Lokalnych.

Tabela 48. Wybrane dane i wskaźniki finansowe gminy PIII w latach 2006–2015

Kategorie	2006	2007	2008	2009	2010
Dochody ogółem [PLN]	35 523 903	38 569 677	45 778 973	42 421 633	45 943 197
Dochody ogółem na jednego mieszkańca	1 982	2 155	2 558	2 369	2 459
Wskaźnik G	577,97	618,80	693,27	808,27	886,75
Część oświatowa subwencji ogólnej	7 568 612	8 015 833	8 820 971	8 988 624	9 467 789
Wydatki ogółem [PLN]	28 272 053	37 925 722	41 576 560	41 051 152	50 142 342
Wydatki bieżące ogółem	27 543 891	29 052 652	33 649 310	35 073 279	37 894 109
Wydatki majątkowe	728 162	8 873 070	7 927 250	5 977 873	12 248 233
Wydatki ogółem na oświatę (dział 801)	11 173 637	18 765 538	20 266 083	13 796 750	17 043 391
Udział wydatków ogółem na oświatę w wydatkach ogółem [%]	40	49	49	34	34
Wydatki bieżące na oświatę	11 141 359	11 935 835	13 371 304	13 708 364	14 445 212
Udział wydatków bieżących na oświatę w wydatkach bieżących ogółem [%]	40	41	40	39	38
Wydatki ogółem na szkoły podstawowe	4 911 542	5 207 576	5 728 414	5 810 070	7 461 628
Wydatki bieżące na szkoły podstawowe	4 901 209	5 207 576	5 547 344	5 761 912	6 083 743
W tym na wynagrodzenia	3 985 988	4 239 731	4 403 284	4 732 235	4 942 634
Udział wynagrodzeń w wydatkach bieżących szkół podstawowych [%]	81	81	79	82	81
Wydatki na jednego ucznia szkoły podstawowej	3 953	4 395	4 892	5 262	5 800
Udział subwencji w finansowaniu wydatków bieżących na oświatę i wychowanie [%]	68	67	66	66	66
Zobowiązania gminy	0	1 373 881	0	0	0
Zobowiązania jako % dochodów ogółem	0	4	0	0	0

Tabela 48 – cd.

Kategorie	2011	2012	2013	2014	2015
Dochody ogółem [PLN]	52 356 092	55 278 809	53 877 462	56 482 266	58 626 319
Dochody ogółem na jednego mieszkańca	2 802	2 951	2 881	3 010	3 131
Wskaźnik G	957,82	885,36	1 003,64	1 071,56	1 102,11
Część oświatowa subwencji ogólnej	9 989 279	10 518 637	10 331 796	10 735 368	10 587 226
Wydatki ogółem [PLN]	51 925 939	50 133 738	52 723 329	60 122 875	58 312 395
Wydatki bieżące ogółem	38 648 216	43 144 949	45 598 738	48 131 857	49 299 257
Wydatki majątkowe	13 277 723	6 988 789	7 124 591	11 991 018	9 013 138
Wydatki ogółem na oświatę (dział 801)	16 170 804	16 530 707	17 103 530	17 275 753	17 577 358
Udział wydatków ogółem na oświatę w wydatkach ogółem [%]	31	33	32	29	30
Wydatki bieżące na oświatę	15 400 108	16 351 056	17 103 020	17 217 088	17 348 518
Udział wydatków bieżących na oświatę w wydatkach bieżących ogółem [%]	40	38	38	36	35
Wydatki ogółem na szkoły podstawowe	7 144 144	6 926 496	7 158 329	7 516 806	7 720 431
Wydatki bieżące na szkoły podstawowe	6 411 904	6 904 215	7 158 074	7 490 462	7 513 971
W tym na wynagrodzenia	5 231 745	5 605 009	5 867 070	6 250 421	6 247 460
Udział wynagrodzeń w wydatkach bieżących szkół podstawowych [%]	82	81	82	83	83
Wydatki na jednego ucznia szkoły podstawowej	6 195	6 802	6 950	6 923	6 314
Udział subwencji w finansowaniu wydatków bieżących na oświatę i wychowanie [%]	65	64	60	62	61
Zobowiązania gminy	0	0	0	0	0
Zobowiązania jako % dochodów ogółem	0	0	0	0	0

– rok likwidacji szkoły (szkół).

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb27s, Rb 28s i Rbz, bazy danych Ministerstwa Finansów…; Informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego… oraz Banku Danych Lokalnych.

Tabela 49. Wybrane dane i wskaźniki finansowe gminy PIV w latach 2006–2015

Kategorie	2006	2007	2008	2009	2010
Dochody ogółem [PLN]	28 378 612	31 883 997	36 135 419	38 777 818	43 218 957
Dochody ogółem na jednego mieszkańca	4 191	4 703	5 342	5 768	6 275
Wskaźnik G	544,56	606,53	629,31	732,41	811,66
Część oświatowa subwencji ogólnej	7 259 150	7 658 221	8 779 104	9 057 422	9 630 140
Wydatki ogółem [PLN]	29 637 720	30 611 494	35 000 120	37 982 400	42 416 319
Wydatki bieżące ogółem	26 539 741	28 636 704	32 913 899	33 860 880	37 835 881
Wydatki majątkowe	3 097 980	1 974 790	2 086 221	4 121 520	4 580 438
Wydatki ogółem na oświatę (dział 801)	12 865 419	12 373 483	13 316 490	13 105 048	14 383 864
Udział wydatków ogółem na oświatę w wydatkach ogółem [%]	43	40	38	35	34
Wydatki bieżące na oświatę	10 746 402	11 563 719	13 214 174	13 074 348	14 043 615
Udział wydatków bieżących na oświatę w wydatkach bieżących ogółem [%]	40	40	40	39	37
Wydatki ogółem na szkoły podstawowe	6 051 187	6 497 959	7 410 877	7 174 130	8 032 799
Wydatki bieżące na szkoły podstawowe	6 051 187	6 497 959	7 342 509	7 147 230	7 692 550
W tym na wynagrodzenia	5 057 397	5 362 671	5 919 743	5 857 276	6 228 750
Udział wynagrodzeń w wydatkach bieżących szkół podstawowych [%]	84	83	81	82	81
Wydatki na jednego ucznia szkoły podstawowej	5 437	6 062	7 213	6 946	7 794
Udział subwencji w finansowaniu wydatków bieżących na oświatę i wychowanie [%]	68	66	66	69	69
Zobowiązania gminy	12 798 414	11 138 521	8 896 182	7 655 297	8 283 874
Zobowiązania jako % dochodów ogółem	45	35	25	20	19

Tabela 49 – cd.

Kategorie	2011	2012	2013	2014	2015
Dochody ogółem [PLN]	41 223 168	43 132 462	45 075 991	49 030 898	49 644 622
Dochody ogółem na jednego mieszkańca	5 983	6 238	6 563	7 108	7 227
Wskaźnik G	806,62	768,01	805,72	910,94	997,43
Część oświatowa subwencji ogólnej	9 845 072	10 491 678	10 519 354	10 599 467	10 939 489
Wydatki ogółem [PLN]	40 415 875	45 456 299	46 120 169	49 544 554	49 165 701
Wydatki bieżące ogółem	39 057 875	40 031 894	40 482 502	42 985 737	45 105 764
Wydatki majątkowe	1 357 999	5 424 405	5 637 668	6 558 817	4 059 937
Wydatki ogółem na oświatę (dział 801)	14 835 498	15 695 965	15 216 536	17 317 494	16 788 438
Udział wydatków ogółem na oświatę w wydatkach ogółem [%]	37	35	33	35	34
Wydatki bieżące na oświatę	14 835 498	15 645 965	15 066 536	15 831 320	16 509 458
Udział wydatków bieżących na oświatę w wydatkach bieżących ogółem [%]	38	39	37	37	37
Wydatki ogółem na szkoły podstawowe	8 031 493	8 216 733	7 438 224	8 957 857	7 706 842
Wydatki bieżące na szkoły podstawowe	8 031 493	8 166 733	7 338 224	7 733 127	7 477 732
W tym na wynagrodzenia	6 461 228	6 748 817	5 614 597	5 844 465	5 621 347
Udział wynagrodzeń w wydatkach bieżących szkół podstawowych [%]	80	83	77	76	75
Wydatki na jednego ucznia szkoły podstawowej	8 187	8 651	7 891	8 081	7 288
Udział subwencji w finansowaniu wydatków bieżących na oświatę i wychowanie [%]	66	67	70	67	66
Zobowiązania gminy	6 499 048	7 547 645	9 105 808	10 670 191	10 750 799
Zobowiązania jako % dochodów ogółem	16	17	20	22	22

– rok likwidacji szkoły (szkół).

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb27s, Rb 28s i Rbz, bazy danych Ministerstwa Finansów…; Informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego… oraz Banku Danych Lokalnych.

Rozdział V

Interes polityczny a racjonalność w realizacji polityki oświatowej. Wyniki badań

5.1. Metodologia badań (terenowych)

Rozwiązanie sformułowanego problemu badawczego wymagało badań w gminach spełniających warunki przeprowadzenia analiz, dzięki którym możliwe było udzielenie odpowiedzi na pytania badawcze i zweryfikowanie postawionych hipotez. Wśród pożądanych okoliczności i właściwości gmin, które stwarzały szansę na uzyskanie wartościowych i przydatnych w procesie badawczym danych, znalazły się następujące:

1. Gmina jest gminą wiejską lub miejsko-wiejską[192].
2. W badanym okresie w gminie dokonano zmian w sieci szkół, w szczególności w drodze likwidacji lub obniżenia stopnia organizacyjnego.
3. W gminie niektóre szkoły były/są prowadzone przez podmioty niepubliczne, przede wszystkim stowarzyszenia.
4. W wyborach samorządowych następujących po likwidacji szkoły/szkół nastąpiła zmiana na stanowisku wójta.
5. W gminie doszło do konfliktów na gruncie racjonalizacji sieci szkolnej.

Bezwzględnie wymagane było spełnienie dwóch pierwszych warunków, natomiast pożądane – aby liczba kolejnych spełnionych warunków, jako dodatkowych, była jak najwyższa, tak by zakres zjawisk, wydarzeń i działań, które miały miejsce w wybranych jednostkach, był szeroki, co pozwalało pozyskać możliwie bogaty materiał badawczy w jednej gminie.

---

[192] W tym przypadku uzasadnieniem był fakt, że problem potrzeby racjonalizacji lokalnej polityki oświatowej najsilniej występuje właśnie w małych gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, ze względu na wysoki udział kosztów oświaty w wydatkach, symboliczną i faktyczną rolę szkół w środowisku, brak alternatywy wyboru dla dziecka/ucznia innej szkoły zlokalizowanej w tej samej miejscowości lub w niewielkiej odległości, a także z uwagi na uwarunkowania społeczne charakterystyczne dla obszarów wiejskich, co łącznie sprawia, że zmiana sieci szkół, a zwłaszcza likwidacja niektórych z nich, stanowi poważniejszy problem niż w większych gminach miejskich.

Wymienione warunki wskazywały, że najbardziej przydatną metodą doboru próby badawczej będzie dobór celowy. Dodatkowo uzasadniał go charakter problemu badawczego, który wymagał przeprowadzenia przede wszystkim badań jakościowych i to na podstawie danych uzyskanych bezpośrednio przez zespół badawczy od osób zaangażowanych w procesy związane z racjonalizacją sieci szkół. Zaletą była bezpośrednia relacja z respondentem, obserwacja jego mowy ciała, jak również możliwość naocznego stwierdzenia/zweryfikowania pewnych faktów, m.in. ogólnego poziomu rozwoju gminy, stanu obiektów szkolnych oraz sposobu zagospodarowania i stanu budynków pozostałych po zlikwidowanych szkołach itp. Umożliwiały to wizyty autorów w badanych gminach i przeprowadzone wywiady. Aby uzyskany materiał był łatwiej porównywalny oraz aby uniknąć pominięcia któregoś z istotnych aspektów, zdecydowano się na wywiady pogłębione. Zastosowano jeden rodzaj scenariusza wywiadu dla wszystkich respondentów (zob. Aneks), przy czym w trakcie jego przeprowadzania w niezbędnym (w praktyce niewielkim) zakresie „dostosowywano" go odpowiednio do rozmówcy.

Na poziomie gmin w procesy racjonalizacji (likwidacji) sieci szkół zaangażowane były dwie grupy osób, reprezentujące władze lokalne (organy gminy oraz urzędnicy) i stronę społeczną (nauczyciele, rodzice dzieci uczęszczających do planowanych do likwidacji/reorganizacji szkół, mieszkańcy sołectw „dotkniętych" racjonalizacją, przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz osoby pełniące funkcje publiczne z wyboru, czyli radni i sołtysi). Wyjaśnienia może wymagać usytuowanie radnych i sołtysów w „grupie społecznej". Autorzy uznali to za uzasadnione, gdyż osoby te reprezentują przede wszystkim mieszkańców, a indywidualnie nie dysponują realną władzą. W przypadku radnych decyzje podejmuje organ kolegialny – rada gminy. Radny, chociaż korzysta z przywileju funkcjonariusza publicznego, sam o niczym nie decyduje, chociaż przyczynia się do rozstrzygnięcia różnorodnych spraw gminy przez udział w głosowaniach. Związki sołtysów z procesami decyzyjnymi sprowadzają się do spraw sołectwa i to w zakresie ograniczonym postanowieniami statutów gminy i sołectwa oraz zebrania wiejskiego jako organu uchwałodawczego.

Należy zauważyć nakładanie się ról społecznych wypełnianych przez te same osoby, co akurat w tym przypadku było zaletą, gdyż autorzy mogli poznać opinie z różnych perspektyw, przeprowadzając wywiady z osobami pełniącymi funkcje publiczne lub zaangażowanymi w działalność w organizacji pozarządowej. Dzięki temu uniknięto konieczności umawiania się z „osobami prywatnymi", które z reguły niechętnie wyrażają zgodę na udzielanie wywiadów, zwłaszcza *face to face* i w sprawach dotykających wrażliwych kwestii, dodatkowo powiązanych z władzami lokalnymi. W małych środowiskach rodzi to obawy o narażenie się innym osobom.

Biorąc pod uwagę przytoczone uwarunkowania, autorzy przeprowadzili wywiady z wójtami wszystkich badanych jednostek (również byłymi, o ile likwidowali/reorganizowali szkoły), jako osobami dysponującymi największym zasobem wiedzy

na temat gminy, jej problemów oraz samych procesów racjonalizujących lokalną politykę oświatową, pracownikami urzędów gmin i/lub jednostek organizacyjnych dysponującymi wiedzą na temat przeprowadzonych działań, nauczycielami (w tym dyrektorami szkół), radnymi, sołtysami oraz przedstawicielami organizacji pozarządowych. W sumie przeprowadzono 70 wywiadów, minimum pięć w każdej gminie[193].

Na etapie opracowywania projektu badawczego autorzy zdecydowali, że badania zostaną przeprowadzone w trzech województwach, w których w objętym nimi okresie zlikwidowano największą, najmniejszą i umiarkowaną liczbę szkół. Argumentem przemawiającym za takim wyborem była chęć sprawdzenia, czy skala działań racjonalizujących miała znaczenie dla ich przebiegu oraz czy występowały różnice w sposobie osiągania celów w gminach położonych w województwach o różnym stopniu nasilenia problemu. Na podstawie analizy danych udostępnionych przez Departament Analiz i Prognoz Ministerstwa Edukacji Narodowej stwierdzono, że w latach 2006–2014 najwięcej szkół zlikwidowano w województwie świętokrzyskim (spadek liczby szkół o 30,04%), najmniej w pomorskim (spadek o 6,8%), natomiast „średnią" liczbę szkół zlikwidowano w województwie mazowieckim (spadek o 15,72%).

W każdym województwie wybrano do badań cztery gminy. Na pierwszym etapie, korzystając z bazy teleadresowej jednostek samorządu terytorialnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, wystąpiono do wszystkich gmin wiejskich i miejsko-wiejskich z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, zwracając się o udzielenie odpowiedzi na pytania, czy w latach 2006–2014 w gminie doszło do: 1) likwidacji szkoły lub filii szkoły?; 2) próby likwidacji szkoły/filii, tzn. podjęcia uchwały w sprawie zamiaru likwidacji szkoły/filii, której jednak ostatecznie nie zlikwidowano?; 3) obniżenia stopnia organizacyjnego szkoły?; 4) przekazania szkoły do prowadzenia innemu podmiotowi (osobie fizycznej, organizacji pozarządowej, innemu podmiotowi, jakiemu)? Na 475 gmin, do których wysłano zapytania drogą elektroniczną, odpowiedzi udzieliło 473 (99,6%). Wysoka stopa zwrotu nie była, niestety, wynikiem prawidłowej realizacji obowiązku udzielenia informacji publicznej przez urzędy gmin. W kilkudziesięciu przypadkach została wręcz „wymuszona" wielokrotnym ponawianiem zapytań, czasami w drodze bezpośrednich rozmów telefonicznych z odpowiedzialnymi urzędnikami.

Zebrane informacje pozwoliły wyselekcjonować około 40 gmin w najszerszym zakresie spełniających zadane warunki dotyczące racjonalizacji sieci szkół. Następnie, korzystając z danych Państwowej Komisji Wyborczej, sprawdzono, w których spośród wybranych gmin doszło do zmiany na stanowisku wójta w badanym okresie. Dysponując tak wyselekcjonowaną grupą jednostek, wybrano 12 gmin, w których zrealizowano badania.

---

[193] O 10 więcej w stosunku do założeń przyjętych w projekcie badawczym zgłoszonym do Narodowego Centrum Nauki (NCN).

Respondentów, z wyjątkiem wójtów i urzędników, wytypowano na podstawie analizy dokumentów i informacji dostępnych w internecie, w szczególności doniesień medialnych, dzięki czemu możliwe było dotarcie do osób, które miały bezpośredni udział w wydarzeniach związanych z likwidacją szkół i reprezentowały różny stosunek do przeprowadzonych przez władze lokalne działań. W zdecydowanej większości miejscem wywiadów były urzędy gmin, szkoły lub inne obiekty publiczne, rozmowy odbywały się bez udziału osób trzecich, w uzgodnionych wcześniej terminach. W nielicznych przypadkach wywiady przeprowadzono w miejscu zamieszkania respondentów (np. z byłymi wójtami i niektórymi sołtysami). Zasadnicze badania terenowe zrealizowano w maju i czerwcu 2017 roku, poprzedzając je badaniem pilotażowym, przeprowadzonym w jednej ze świętokrzyskich gmin (SI) w marcu 2017 roku.

Autorom zależało na poznaniu rzeczywistego przebiegu zdarzeń związanych z likwidacją szkół, dotarciu do informacji, które niekoniecznie pojawiają się oficjalnie, oraz poznaniu szczerych odczuć i opinii uczestników tych procesów. Było to możliwe tylko w sytuacji zapewnienia respondentom anonimowości. Dlatego zarówno wszystkie wywiady, jak i dane dotyczące gmin zostały zakodowane według schematu: nazwa województwa/numer gminy/funkcja respondenta/nr kolejny (w przypadku pełnienia tych samych funkcji). Oznaczenia szczegółowe:

- nazwa województwa: S – świętokrzyskie; M – mazowieckie; P – pomorskie;
- numer porządkowy przypisany gminie w województwie: odpowiednio I, II, III, IV;
- rola społeczna/funkcja respondenta – przedstawiciele władz: W – wójt lub burmistrz oraz zastępcy; bW – były wójt lub burmistrz; S – sekretarz gminy; K – dyrektor bądź kierownik: J – jednostki organizacyjnej, W – wydziału/referatu; P – pracownik samorządowy (inspektor, referent, inny);
- rola społeczna/funkcja respondenta – przedstawiciele strony społecznej: R – radny/radna; SO – sołtys; ST – członek stowarzyszenia; DS – dyrektor szkoły; N – nauczyciel.

Wszystkie wywiady, za zgodą respondentów, zostały utrwalone w postaci nagrań audio i znajdują się w dyspozycji autorów. Cytowane w dalszej części rozdziału wypowiedzi są wiernym odtworzeniem fragmentów wywiadów, **autorzy nie ingerowali w ich poprawność językową**. W niezbędnych przypadkach zamieszczali wewnątrz cytatów odpowiednie komentarze, które są oznaczone.

5.2. Wskazywane powody racjonalizacji sieci szkół w gminach

Każda decyzja jest motywowana zaistniałymi okolicznościami, przy czym jeżeli przewidywane skutki jej podjęcia obok efektów pożądanych mogą również przynieść konsekwencje negatywne, to decydent może unikać takiej decyzji lub

odkładać ją w czasie. Może też podjąć decyzję niosącą pewne dodatkowe ryzyko, ale postąpi tak w sytuacji, gdy jest przekonany, że korzyści przewyższą ewentualne koszty, lub gdy jej podjęcie jest zdeterminowane określoną sytuacją i zaniechanie mogłoby doprowadzić do poważnych negatywnych konsekwencji dla niego lub organizacji, którą zarządza. Działania władz lokalnych dotyczące racjonalizacji sieci szkół w jej najbardziej drastycznej formie – likwidacji, wiązały się z podejmowaniem właśnie takich decyzji. Rodziły one zarówno korzystne, jak i niekorzystne skutki, przy czym ocena zależała z jednej strony od okoliczności obiektywnych, z drugiej zaś od perspektywy oceny oraz od podmiotu oceniającego. Inaczej decyzję o likwidacji szkoły oceniali przedstawiciele władz lokalnych, inaczej rodzice i nauczyciele, a jeszcze inaczej społeczność lokalna. Likwidacja mogła przynieść korzyści ekonomiczne, ale i koszty społeczno-polityczne. Jakie powody przystąpienia do likwidacji szkół podawali respondenci?

Bez względu na to, kim byli, zgodnie wskazywali najczęściej dwie przyczyny likwidacji szkół: małą liczbę uczniów (problemy demograficzne) oraz kłopoty ze sfinansowaniem wydatków oświatowych w gminie. Powody te wymieniane były w różnej kolejności, lecz nie wydaje się ona istotna, gdyż biorąc pod uwagę sposób finasowania oświaty w Polsce. W każdym przypadku pierwotną przyczyną była zbyt mała liczba uczniów, czego konsekwencję stanowiła niższa kwota subwencji oświatowej, co z kolei skutkowało koniecznością zwiększania udziału gminy w finansowaniu prowadzenia szkół z dochodów własnych. Każdy z respondentów uznawał to za sytuację „nienormalną", będąc przekonany, że subwencja powinna pokryć koszty realizacji polityki oświatowej, przynajmniej bieżące, co tak naprawdę nie miało i nie ma uzasadnienia w obowiązujących w Polsce rozwiązaniach systemowych i prawnych. Potwierdzeniem wagi kwestii demograficznych i finansowych w podjęciu decyzji o likwidacji szkół są następujące wypowiedzi respondentów:

> Niż demograficzny. To był ten główny aspekt. I kryterium demograficzne. Liczba dzieci była na poziomie 30–35 dzieci. To były bardzo małe szkoły. No i kryterium ekonomiczne. (…) Według mojej wiedzy, w momencie podejmowania decyzji o likwidacji szkół sytuacja gminy była bardzo trudna. Ja przejmując stanowisko burmistrza miasta i gminy (…) zostałem obdarzony przez RIO programem naprawczym, który musiałem opracować i wdrażać. Ten program obowiązuje u nas w latach 2015… no do końca 2017 (…). Subwencja, którą otrzymujemy, nie wystarcza nawet na wynagrodzenia. I wtedy [w momencie likwidacji – A.K. i B.K.] tak samo. Musimy dokładać środki finansowe do utrzymania sieci szkół. I to był duży wydatek, coś około 3 mln zł. Tak. Trzy miliony. (…) Mamy ten niż demograficzny i cały czas na subwencji tracimy. W 2015 roku straciliśmy 400 tys., w ubiegłym roku 150 tys. Tak że nieciekawie wygląda ta sytuacja. (…) Jest przelicznik. *Stricte* na dziecko otrzymujemy. Malejąca liczba dzieci, to jest główny powód (S/II/W).

> Ja już wtedy nie mogłem brać kredytu. Tylko na inwestycje i na spłatę kredytu. A wcześniej można było brać na oświatę, na bieżące… No a jak już nie było, to ja miałem do wyboru, albo zlikwidować [szkoły – A.K. i B.K.], albo gmina splajtuje… (S/III/W).

> Ciężko mi jest odpowiadać za decydentów ówczesnych czy sytuację ówczesną, co skłoniło władze gminy i radę gminy do tego, aby taką liczbę szkół zamknąć w danym czasie. Natomiast myślę, że tutaj, z mojego punktu widzenia, decydowały dwa czynniki: demograficzny i finansowy. Jak w większości szkół w tamtym czasie, czy nawet obecnie, chociaż obecnie ma na to wpływ także sytuacja związana ze zmianą struktury szkolnictwa (M/III/N).

To, że utrzymanie szkół w badanych gminach stanowiło duże obciążenie ich budżetów, potwierdzają dane przedstawione w rozdziale IV (zob. tab. 33, wykres 11). Niemniej sytuacja nie była jednakowa w każdej z nich. Chociaż zdarzały się przypadki takie jak w przywołanej gminie SII, gdzie faktycznie były lata, w których subwencja nie pokrywała nawet wydatków na wynagrodzenia w szkołach (tab. 50), a zadłużenie sięgnęło 60 i więcej procent dochodów (zob. tab. 36). Jednak w większości przypadków respondenci nie postrzegali sytuacji finansowej swojej gminy jako takiej, która uniemożliwiałaby utrzymanie *status quo*. Zauważali natomiast, że ponoszenie wysokich wydatków na politykę oświatową ogranicza rozwój lokalny w innych obszarach. Stawali przed dylematem, czy za wszelką cenę utrzymywać niezmienioną sieć szkół, co pozwoliłoby uniknąć spodziewanego niezadowolenia nauczycieli, grup rodziców i mieszkańców, czy podjąć niepopularną decyzję w imię zaspokojenia potrzeb i interesów większej części, czy nawet całej społeczności.

> No nie, nie była taka sytuacja, że utrzymanie szkół spowodowałoby jakąś zapaść finansową, no ale ograniczała niezbędne wydatki. No bo gmina żyje nie tylko samą oświatą. No i drogi i… I bardzo ważny w tych latach był stan dróg. Stan infrastruktury gminnej był bardzo słaby. Żeby poczynić jakieś starania o środki, trzeba mieć własne. No a te własne no to jest subwencja ogólna i subwencja oświatowa. No a że tu dokładać trzeba było własne środki, no to na inne wydatki brakowało. No i takie odczucie radnych było, żeby może to zracjonalizować (M/III/P).

> Każda gmina mogłaby utrzymywać [nadal szkoły – A.K. i B.K]. Bo to się dzieje kosztem czegoś. Każda gmina ma jakieś rezerwy. Każda. Także nasza sytuacja nie była taka, że jakbyśmy nie zlikwidowali szkoły, to byśmy zbankrutowali na drugi dzień. Nie zbankrutowalibyśmy. I pewnie byśmy funkcjonowali do tej pory. I te szkoły też by funkcjonowały, tylko to byłoby kosztem czegoś. Albo zadłużenia, albo ograniczania inwestycji w innym zakresie (S/IV/W).

Tabela 50. Subwencja oświatowa i wydatki na wynagrodzenia w szkołach w gminie SII w latach 2006–2015 (w PLN)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Kwota subwencji	5553	5929	6756	7148	8080	7792	8012	7839	7518	7132
Wydatki na wynagrodzenia	4706	4754	5303	5293	6839	5746	8324	7765	8411	8659

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb27s i Rb28s, bazy danych Ministerstwa Finansów…

Nie bez znaczenia był fakt, że władze lokalne, ale i przedstawiciele strony społecznej nie widzieli przesłanek do poprawy sytuacji w przyszłości. Być może nałożyły się na to powszechnie nagłaśniane niekorzystne prognozy demograficzne dla kraju. Niezależnie od subiektywnych odczuć trend urodzeń w badanych gminach był faktycznie malejący (zob. wykres 2) i chociaż zmiany nie były drastyczne, to jednak nie napawały optymizmem:

> Myślę, że byłoby coraz gorzej. Nie było sensu utrzymywania [likwidowanych szkół – A.K. i B.K.]. Nie, nie było szansy. W kolejnych rocznikach nie było szansy. Tam przeliczane były roczniki w perspektywie czasu, ale nie było szansy. No jednak 17 dzieci. No i to jest kwestia kadry, sprzątaczki, dyrektora. No dowozów tam nie było. No finansowo to się na pewno nie opłaciło. Finansowo to się opłaca szkoła, która liczy ponad 100 dzieci i to teraz i tak niekoniecznie dla samorządów jest opłacalna. No ale te 100 dzieci to jest minimum. No ale oczywiście samorząd i tak dokłada (S/II/S).

W kontekście tej wypowiedzi warto zwrócić uwagę na różnice regionalne dotyczące liczby i liczebności szkół (zob. tab. 14). Cytowany przedstawiciel jednej ze świętokrzyskich gmin wyraził pogląd, że szkoła ze 100 uczniami „opłaca się finansowo". Wydaje się, że tę „opłacalność" traktował symbolicznie, ale liczbę 100 uczniów uważał za minimalną dla uzasadnienia utrzymywania szkoły. Zupełnie inaczej kwestie te były postrzegane w województwie pomorskim, gdzie szkoły ze 100 uczniami były likwidowane w ramach racjonalizacji kosztów:

> Przychodząc na to stanowisko w 2006 roku, byłem załamany stanem gminy. Na to pieniądze, na to pieniądze… drogi, kanaliza, szkoły… I trzeba coś robić. Tym bardziej że do szkół dopłacaliśmy dużo. Nadal dużo dopłacamy. A nawet więcej, mimo zamknięcia jednej ze szkół. (…) I trzeba było coś zrobić, żeby stan budynków naszych szkół poprawić. Wizerunek też. Coś zrobić. Generalnie trzeba było poszukać środków, bo i okna, i centralne trzeba było robić. W każdym budynku. No i co zrobić, żeby te środki wygospodarować. (…) [W ramach oszczędności zlikwidowano najpierw nieefektywny zakład

> komunalny – A.K. i B.K.]. No i następny problem to szkoły. I teraz, która szkoła, jak i co, żeby zacząć inwestować w budynki, żeby sala gimnastyczna była przy każdej szkole. No i padło na (…), w której co prawda było sto parę uczniów, ale 80% było dowożonych. Miejscowych to było kilkanaście. Po analizie, no to wyszło, że stracą tylko dzieci miejscowe, a pozostałe to będą miały nawet bliżej do innych szkół. (…) To była na siłę trzymana szkoła (P/I/W).

Inne powody likwidacji szkół były wskazywane rzadziej i z reguły jako „dodatkowe", mające wzmocnić uzasadnienie likwidacji szkoły. Nakierowane były nie tyle na kwestie finansowe, ile na warunki nauczania, które zdaniem niektórych respondentów stawiały uczniów tych z reguły mniejszych szkół w gorszej sytuacji:

> Ale jak się odwiedzało te szkoły, to w dwóch ławeczkach siedziało czworo dzieci. To była klasa. Czworo dzieciaków. No to nie było normalne. Ja, nie będąc oświatowcem, wiedziałem, że taka sytuacja jest chora (M/I/bW).
>
> Jak zrobiliśmy przegląd, ile się dzieci urodziło i ile będzie z roku na rok chodziło, to było coraz mniej dzieci i klasy były łączone. Pierwsza klasa z drugą itd. No to też jest nienormalne (M/III/bW).
>
> Chcieliśmy dołączyć do (…) [większa, rozbudowana szkoła – A.K. i B.K.] dzieci ze szkoły w (…). Z tego względu też, że w jednostce tej w klasie było dwoje dzieci, więc nauka języka czy… nawet zajęć sportowych w tych szkołach nie można było zorganizować. Nawet podstawy programowej, bo z dwiema uczennicami to trudno zajęcia grupowe zorganizować. To są zajęcia indywidualne. (…) Rodzice lubią małe klasy, ale mała klasa to chociaż żeby tak z 10 dzieci było. Natomiast mała klasa, gdzie jest dwóch–trzech uczniów, no to w zasadzie nie klasa i rodzice już widzieli tę potrzebę, że to niekoniecznie akurat w takiej grupie rówieśniczej te ich dzieci będą się najlepiej rozwijały (…). Poza tym, czym się małe szkoły charakteryzują… Jest jeden nauczyciel, np. od języka angielskiego. Zachoruje. Na tydzień zwolnienie przyniesie. Ale się okazuje, że jego choroba się przedłużyła o kolejny tydzień, więc dyrektor daje polonistę, matematyka. Nie zatrudnia nowego, no bo tydzień, no ale jest kolejny, a później będzie jakiś weekend i się okazuje, że dzieci nie mają trzy tygodnie angielskiego. A w dużej szkole jak jest nauczycieli więcej, to są zastępstwa. To też jest ważne, żeby te lekcje z języka czy z matematyki nie przepadały. My racjonalizując tę sieć, też staraliśmy się, żeby wypracować ofertę dla rodziców. Że jak idziemy, to mamy swoje argumenty i ofertę dla rodziców. Że nie tylko o pieniądze chodziło (S/IV/KW).

Należy również zauważyć, że niektóre szkoły były likwidowane z przyczyn całkowicie obiektywnych, po prostu z powodu braku dzieci. Można wręcz powiedzieć, że była to nie tyle likwidacja szkoły, ile urzędowy, formalny akt potwierdzający jedynie stan faktyczny (i w dodatku niekoniecznie podjęty w szybkim terminie).

W gminie SIV rozbudowa i doposażenie jednej ze szkół zachęciły rodziców do skierowania do niej swoich dzieci (uczęszczających do dwóch innych placówek). Mieli oni świadomość, że tym sposobem zapewnią im lepsze warunki nauczania. Respondenci pytani o powody likwidacji szkoły tak opisywali tę sytuację:

> Natomiast w szkole w (…) to my chcieliśmy obniżyć stopień organizacyjny i zachować klasy 0–III, ale niekoniecznie, żeby się ta szkoła zlikwidowała. No było tam trochę dzieci, był punkt przedszkolny, który tam zbierał te dzieci, były klasy I–III. I tam tworzyliśmy takie oddziały, gdzie było sześciu uczniów, no klasy łączone i to jakiś tam czas funkcjonowało. No niemniej jednak nadszedł taki moment, że część rodziców – będąc chyba zadowolonych z warunków nauki w (…), jak te dzieci już tam poszły od IV klasy – postanowili, że te młodsze dzieci też nie będą do tej [szkoły uczęszczać – A.K. i B.K.]. I część się przepisało. I zostało bardzo mało uczniów tam w tych klasach I–III. I na 1 września kolejnego roku po prostu te dzieci wszystkie odeszły. Wszyscy rodzice odeszli. I nam się ta szkoła sama rozleciała. I został nam tylko ten punkt przedszkolny. Myśmy jej nie likwidowali, bo jeszcze różne czynniki tam były, a może by chcieli wrócić. Zresztą też było za późno na likwidację ze względów prawnych (S/IV/KW).
>
> No przede wszystkim brak dzieci. Okręg szkoły był mały. Dzieci coraz mniej. Młode małżeństwa, to każdy się przemieszcza tam, gdzie jest praca. Pozostawali starsi. No to [szkoła – A.K. i B.K.] zginęła śmiercią naturalną (S/IV/N1).

Nie wszyscy respondenci zgadzali się z ekonomicznymi powodami racjonalizacji sieci szkół:

> Może nie chodziło, żeby zaoszczędzić, bo skoro była szkoła sześcioklasowa, a później czteroklasowa, to tak bardzo znowu nie chcieli zaoszczędzić. A bynajmniej nie tam, gdzie ja pracowałam. Nie chcieli zaoszczędzić. Bo skoro by chcieli zaoszczędzić, to by ją zlikwidowali całkowicie. A skoro zostało przedszkole, zerówka i klasy I–III, to jakie to są oszczędności, skoro trzeba grzać, opłacić nauczycieli, jakaś sprzątaczka tam jest… (S/IV/N1).

Podjęcie decyzji o przystąpieniu do likwidacji szkoły, motywowane przede wszystkim względami finansowymi, wiązało się z oczekiwaniem na określone oszczędności i rozwiązanie zasygnalizowanych wyżej problemów z warunkami nauczania (przy czym, tak jak w przypadku motywów była to kwestia drugorzędna, tak i w przypadku spodziewanych korzyści traktowano to jako pewną wartość dodaną podejmowanego przedsięwzięcia). Czy jednak te oszczędności faktycznie osiągano? Na podstawie przeprowadzonych wywiadów można stwierdzić, że większość respondentów była o tym przekonana, chociaż bardziej konkretnych

odpowiedzi udzielali zwykle wójtowie lub pracownicy samorządowi bliżej zaangażowani w sprawy zadań oświatowych realizowanych przez gminę:

> Był taki czas, że myśmy dokładali 1,5 mln kiedyś. To było w skali budżetu…, jeżeli budżet wynosił 15 mln, to to było 10%. To było dużo dokładki. Potem żeśmy zeszli do 1 100 tys. i oczywiście dzięki tej „reformie" [racjonalizacji sieci szkół – A.K. i B.K.] żeśmy zeszli. A teraz znowu mamy 2 mln, ale budżet mamy 20, czyli znowu mamy 10%. Ciągle mamy 10% dokładki. Może ta „reforma" nas ratuje, bo tam może 15% by było. To jest beczka bez dna (M/II/W).

> No ale radni byli [poprzedni – A.K. i B.K.] zdecydowali, bo budżet był niesamowicie obciążony. I na tym żeśmy zyskali 1,5 mln zł rocznie. Na tych wszystkich szkołach łącznie. To jest trzechletni podatek, który zbieram od mieszkańców łącznie. Trzechletni! (…) No w pierwszym roku tośmy wiele nie zyskali, bo jeszcze odprawki dla nauczycieli, ale w kolejnym już tak (S/III/W).

> Likwidacja tak, to finansowa racjonalizacja gminy. (…) Pozwalała na oszczędności. Szacowaliśmy, a to już potem mi zabrakło czasu, bo przegrałem wybory. A to była jedna z przyczyn. Ale rocznie w jednej szkole to było około 600 tys. Na jednej małej szkole było oszczędności rocznie. No mniej więcej (S/II/bW).

Z żadnej z udzielonych odpowiedzi (również tych niecytowanych) nie wynikało, że władze gminy przeprowadziły rzetelną analizę skutków finansowych po likwidacji szkół. Trudno jednoznacznie wskazać powody, ale wydaje się, że były one w stu procentach przeświadczone, iż likwidacja szkoły musiała przynieść oszczędności. Niewykluczone również, że obawiano się szczegółowych analiz, bo te mogły wykazać, iż ekonomiczne efekty działań racjonalizujących sieć szkół nie są aż tak widoczne. Zwłaszcza że niektórzy z respondentów przyznawali, iż ze względów społecznych, a po części także politycznych, decydowali się niejednokrotnie na mniej efektywne działania, proponując na przykład nauczycielom zatrudnienie w innych szkołach, co powodowało tylko przeniesienie kosztów do innej jednostki, a nie faktyczne ich obniżenie. Efektywność ekonomiczną likwidacji szkoły prowadzonej przez gminę obniżało również utworzenie na jej bazie szkoły prowadzonej przez podmiot niepubliczny – stowarzyszenie, któremu gmina musiała przekazywać należną część subwencji oświatowej. Jak wskazują dane w tabeli 33 oraz wykres 11, w większości gmin likwidacja szkół przyniosła efekty finansowe o charakterze ogólnym, odnoszącym się do całkowitych wydatków na oświatę. Kwotowe ich podawanie nie odzwierciedla jednak do końca zmian, gdyż w wykazywanych różnicach mieści się również coroczny wzrost wydatków bieżących wynikający na przykład z inflacji, podwyżek płac itp. Gdyby jednak, mimo

zastrzeżeń, posłużyć się tym ujęciem, to największą oszczędność widać w gminie SI – wyniosła 2 132 tys. zł. Należy jednak zauważyć, że w tej gminie zlikwidowano jednocześnie pięć szkół (chociaż na ich bazie powstały szkoły prowadzone przez stowarzyszenia). Natomiast w gminie SIII, na ostatniej spośród trzech likwidacji, zaoszczędzono „tylko" 86 tys. zł. W sumie kwotowe oszczędności wystąpiły w siedmiu gminach. Warto również zauważyć, że niektórzy wójtowie przeszacowywali dane. Cytowany wyżej wójt gminy SIII zawyżył oszczędności o blisko 600 tys. zł, i to przy porównaniu kosztów z roku 2015 (kolejnego po ostatniej likwidacji szkoły) i 2010 (poprzedzającym pierwszą likwidację w badanym okresie). W układzie rok do roku „mylił się" o ponad 1 mln zł.

Bardziej miarodajne jest porównywanie udziału wydatków bieżących na oświatę w wydatkach bieżących ogółem (tab. 51 i wykres 16) oraz udziału wydatków bieżących na szkoły podstawowe w wydatkach bieżących na oświatę (zob. wykres 12), gdyż to właśnie tego rodzaju szkoły podlegały likwidacji. Jeżeli chodzi o udział wydatków bieżących na oświatę w wydatkach bieżących ogółem, to przeprowadzone likwidacje szkół w dziewięciu gminach doprowadziły do jego zmniejszenia. W jednej (MII) pozostał on na tym samym poziomie, a w dwóch (PI i SII) wzrósł, odpowiednio o 1 i 2%. Najbardziej widoczna zmiana wystąpiła w gminach MIII (–6%) i SI (–5%), w których zlikwidowano w jednym roku po pięć szkół, oraz gminie PII (–5%), w której zlikwidowano jedną szkołę, ale na tle gmin z innych województw liczną, bo uczęszczało do niej 79 uczniów[194]. Dane te uwzględniają dodatkowe koszty, które mogły powstać w związku z likwidacją szkół (np. koszty dowozu, uruchomienie dodatkowych świetlic, doposażenie szkół, które przejęły uczniów z likwidowanych placówek itp.). Natomiast danymi dotyczącymi ściśle oszczędności związanych z racjonalizacją sieci szkół są te, które odnoszą wydatki bieżące szkół podstawowych do wydatków bieżących na oświatę (wykres 17). Mamy tu do czynienia z większym zróżnicowaniem. W ujęciu kwotowym w ośmiu gminach wydatki się zmniejszyły, w czterech zaś zwiększyły. Największe oszczędności wystąpiły w gminach SI, o 2 360 tys. zł, co stanowiło około 25% wydatków bieżących na oświatę, MIII i MII – o mniej więcej 1 mln zł, co stanowiło odpowiednio 12,5 oraz 11,8% bieżących wydatków na oświatę. Spośród gmin, w których likwidacja szkół nie przyniosła wprost oszczędności, w dwóch gminach z największym wzrostem kosztów było to 492 tys. zł w PIII i 387 tys. w SII, przy czym kwoty te stanowiły odpowiednio 1 i 3% wydatków bieżących ogółem w tych gminach.

Praktycznie wszyscy respondenci, wskazując na trudną sytuację finansową gmin, koncentrowali się na oświacie, jako głównej tego przyczynie. Nie wyrażali natomiast krytycznych opinii na temat całościowej gospodarki finansowej czy sposobu zarządzania gminą. O ile może to być zrozumiałe w przypadku wójtów

---

[194] Uzasadnienie do Uchwały nr XVI/91/2012 Rady Gminy (…) w sprawie zamiaru likwidacji Szkoły Podstawowej w (…), w zbiorach autorów.

Tabela 51. Wydatki bieżące na oświatę i ich udział w wydatkach bieżących ogółem w badanych gminach w latach 2006–2015.

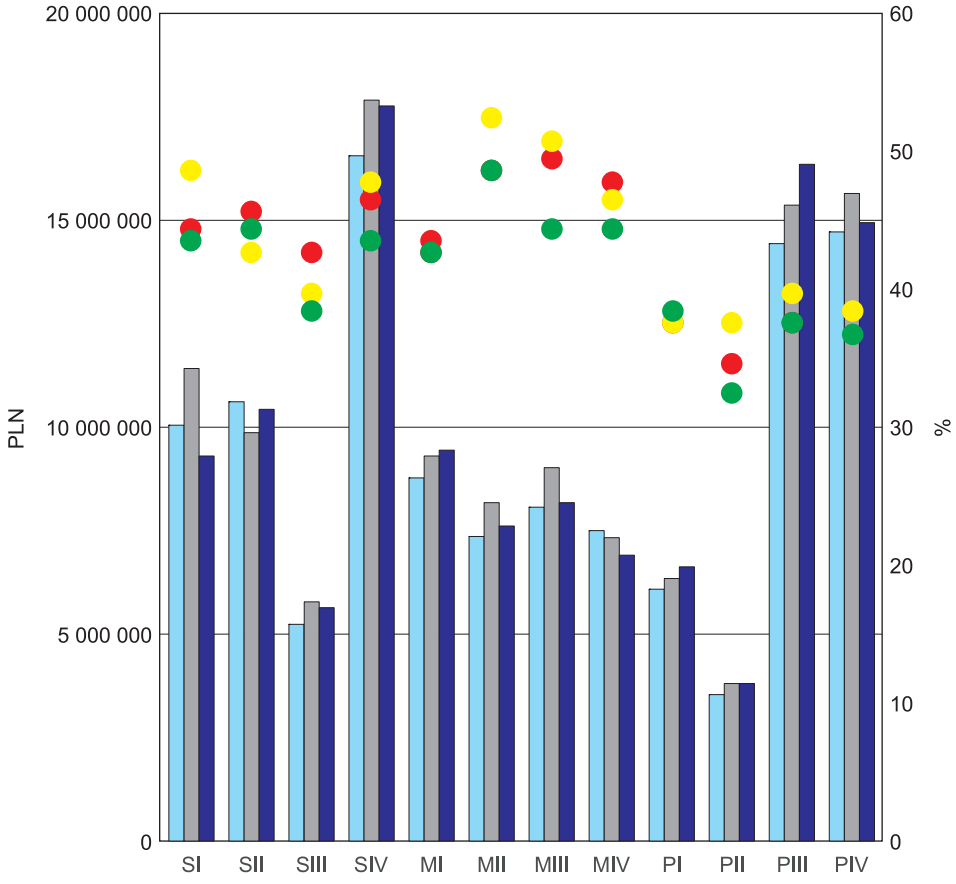
Gmina	2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	PLN	%	PLN	%	PLN	%	PLN	%	PLN	%	PLN	%
SI	7 546 314	47	9 828 250	51	10 280 298	48	9 745 017	49	11 477 892	20	10 161 700	45
SII	7 753 346	45	7 826 472	46	8 822 732	46	8 770 854	43	11 058 493	40	8 927 455	39
SIII	4 955 792	47	4 882 061	48	5 293 122	49	5 620 793	46	6 630 506	32	6 457 200	49
SIV	10 539 726	44	11 613 351	45	12 612 076	48	13 254 057	47	14 602 969	45	15 256 687	46
MI	6 515 910	44	6 764 400	43	7 545 036	43	7 944 358	44	8 840 537	44	9 339 032	43
MII	7 705 777	65	6 323 483	52	6 675 276	50	7 180 524	52	7 439 814	49	8 225 110	53
MIII	7 383 955	50	8 139 429	50	8 985 165	51	8 125 208	45	8 502 580	43	9 414 441	45
MIV	4 887 169	46	5 182 286	46	5 713 714	48	6 375 643	48	7 590 113	48	7 310 004	47
PI	4 772 781	40	5 367 799	41	6 073 346	41	6 122 203	40	6 195 839	38	6 368 185	38
PII	3 062 058	42	3 139 188	41	3 390 089	39	3 523 862	40	3 421 401	36	3 575 756	35
PIII	11 141 359	40	11 935 835	41	13 371 304	40	13 708 364	39	14 445 212	38	15 400 108	40
PIV	10 746 402	40	11 563 719	40	13 214 174	40	13 074 348	39	14 043 615	37	14 835 498	38

Tabela 51 – cd.

Gmina	2012		2013		2014		2015	
	PLN	%	PLN	%	PLN	%	PLN	%
SI	11 432 350	49	9 300 548	44	9 378 927	42	9 908 593	43
SII	10 737 021	46	9 848 613	43	10 474 387	45	11 526 019	47
SIII	6 619 540	50	5 272 765	43	5 743 403	40	5 657 534	39
SIV	16 597 559	47	17 968 255	48	17 781 839	44	18 400 448	48
MI	9 423 235	43	9 923 826	45	9 664 736	43	9 250 444	42
MII	7 656 698	49	8 162 028	50	7 928 425	46	8 292 986	48
MIII	9 931 584	47	10 058 791	46	10 110 846	46	10 716 594	47
MIV	6 865 992	45	7 674 343	46	7 443 906	43	7 341 504	42
PI	6 625 901	39	6 908 365	38	6 506 706	36	6 729 183	37
PII	3 837 674	38	3 847 501	33	4 137 268	33	4 136 276	34
PIII	16 351 056	38	17 103 020	38	17 217 088	36	17 348 518	35
PIV	15 645 965	39	15 066 536	37	15 831 320	37	16 509 458	37

– rok likwidacji szkoły (szkół).

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb28s, bazy danych Ministerstwa Finansów…



Wydatki bieżące na oświatę w roku poprzedzającym likwidację szkoły

Wydatki bieżące na oświatę w roku likwidacji szkoły

Wydatki bieżące na oświatę w roku następnym po likwidacji szkoły

Udział wydatków bieżących na oświatę w wydatkach bieżących ogółem w roku poprzedzającym likwidację szkoły

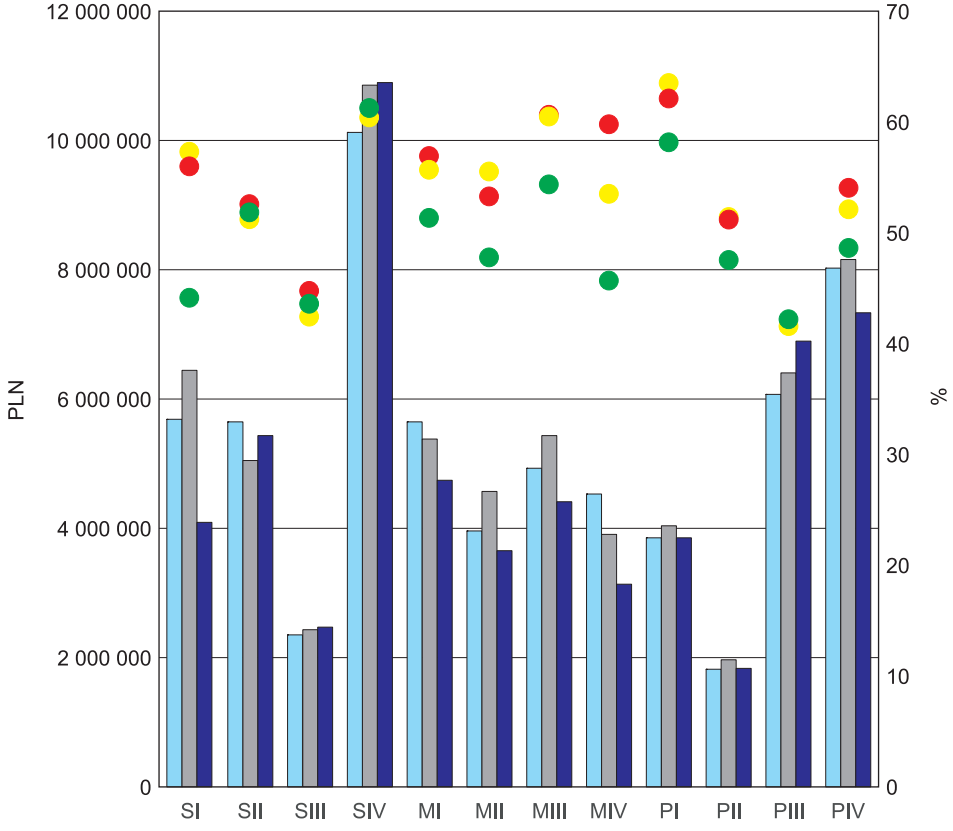
Udział wydatków bieżących na oświatę w wydatkach bieżących ogółem w roku likwidacji szkoły

Udział wydatków bieżących na oświatę w wydatkach bieżących ogółem w następnym roku po likwidacji szkoły

Wykres 16. Wydatki bieżące na szkoły w badanych gminach i ich udział w wydatkach bieżących ogółem, przed likwidacją szkoły, w jej trakcie i po jej dokonaniu*

* W przypadku, gdy w gminie dokonywano kilku likwidacji w kolejnych latach, na wykresie uwzględniono ostatnią z nich.

Źródło: opracowanie własne.



Wydatki bieżące na szkoły podstawowe w roku poprzedzającym likwidację szkoły

Wydatki bieżące na szkoły podstawowe w roku likwidacji szkoły

Wydatki bieżące na szkoły podstawowe w następnym roku po likwidacji szkoły

Udział wydatków bieżących na szkoły podstawowe w wydatkach bieżących na oświatę w roku poprzedzającym likwidację szkoły

Udział wydatków bieżących na szkoły podstawowe w wydatkach bieżących na oświatę w roku likwidacji szkoły

Udział wydatków bieżących na szkoły podstawowe w wydatkach bieżących ogółem w następnym roku po likwidacji szkoły

Wykres 17. Wydatki bieżące na szkoły podstawowe w badanych gminach i ich udział w wydatkach bieżących na oświatę, przed likwidacją szkoły, w jej trakcie i po jej dokonaniu*

* W przypadku, gdy w gminie dokonywano kilku likwidacji w kolejnych latach, na wykresie uwzględniono ostatnią z nich.

Źródło: opracowanie własne.

(trudno oczekiwać od nich „składania samokrytyki"), o tyle w odniesieniu do innych osób taka swoista bezrefleksyjność jest zastanawiająca. Zdarzali się jednak nieliczni respondenci, którzy mieli zastrzeżenia co do sposobu przeprowadzania racjonalizacji wydatków oświatowych i ich skuteczności:

> No oczywiście koszty, bo do szkół było dopłacane bardzo dużo. Szkół było cztery, jak na taką małą gminę, to jest dużo. Więc postanowiono jedną szkołę zlikwidować, ale tu już się racjonalność kończy, bo zlikwidowano szkołę, która jako jedyna miała salę gimnastyczną, mieliśmy więcej dzieci niż pozostałe szkoły (…), generowaliśmy najmniejsze koszty (…). Więc uważam, że tutaj weszły w grę działania polityczne. Akurat dyrektorka szkoły w (…) była radną sejmiku wojewódzkiego, były rozdania wtedy finansowe na rozbudowę szkół, no i powiedziała, że takie środki „załatwi", ale na swoją szkołę. I takie środki „załatwiła". I w wyniku tego zlikwidowano naszą szkołę (…). Można było [utrzymać szkołę – A.K. i B.K.]. Te koszty można było zminimalizować w inny sposób. Owszem, można było zejść z tych budynków i przeprowadzić inne działania. Ale dużo środków rozchodziło się na projekty, które nie były dopilnowane, a cały czas aneksowane. Na przykład dom socjalny – remont miał kosztować 260 tys., a kosztował 780, no więc aneks wyniósł 0,5 mln. I to jest jeden projekt. Tak? A takich projektów było kilka. Po prostu trzeba było uszczelnić system finansowania i bardziej przypilnować wydatki i zracjonalizować też działanie szkół, tak? (…) [Na przykład godziny nadwymiarowe dla nauczycieli kontraktowych, a nie dyplomowanych, niezatrudnianie nauczycieli dyplomowanych na etatach w dwóch szkołach itp. – A.K. i B.K.]. To jest suma drobnych rzeczy, która złożyła się na całość. Bo same koszty utrzymania budynku stanowią niewielki procent wydatkowanych kosztów. Największe są koszty osobowe. I uważam, że to było nieracjonalnie rozdysponowane (P/I/N).
>
> Szkoła (…) z tego, co pamiętam, od 2010 roku stawała trzy razy [trzy razy podejmowano próbę jej likwidacji – A.K. i B.K.]. Nie było tej woli, bo my z tej perspektywy, że poszła taka racjonalizacja [w 2009 roku – A.K. i B.K.], a my nadal więcej wydawaliśmy na oświatę. Wydatkami to się wcale nie różniło. Doszły nam dowozy. Przy racjonalizacji to każdy wie, że koszty to są koszty wynagrodzenia. I proszę sobie wyobrazić, że przy tej… w 2009 roku tyle szkół zlikwidowano, a nauczycieli powcielano do (…). No to zaoszczędzono na funkcjonowaniu budynków, to znowu dowozy. Tylko to też, jaki był sens w (…) zamknąć szkołę, gdzie rok wcześniej wyłożono pieniądze na ogrzewanie olejowe, na wymianę (M/III/R5).

Przeprowadzone badania ujawniły dwa sposoby podejścia władz lokalnych (przede wszystkim wójtów) do kwestii ograniczania kosztów funkcjonowania oświaty poprzez zmiany sieci szkół. Pierwszym było stopniowanie działań – najpierw

obniżano stopień organizacyjny szkoły, co powodowało zwykle zmniejszenie kosztów, ale nie rozwiązywało całkowicie problemu. Było to odsunięcie w czasie niepopularnej decyzji, pewne „oswojenie" mieszkańców i nauczycieli z faktem, że pojawiają się problemy z utrzymaniem szkoły. Rodzice przyzwyczajali się, że starsze dzieci są dowożone do szkoły poza miejscem zamieszkania. Z czasem okazywało się, że wysłanie do tej samej szkoły dziecka młodszego, często z już tam uczęszczającym rodzeństwem, może zdjąć z rodziców ciężar odprowadzania go do szkoły, i w sytuacji gdy przystępowano do całkowitej likwidacji placówki, opór rodziców nie był już taki duży, a nawet jeżeli się pojawiał, to nie trwał długo.

> Dzieci dostały dowozy. To nie jest tak, że zostały bez niczego. Teraz bardziej jest taka presja wywierana na samorządzie przez rodziców, że mamy się pod domem zatrzymywać autobusem. Wtedy… z tej mojej szkoły, to się tak buntowali, a teraz to oni się cieszą, że te dzieci są spod domu zabierane. I oni się cieszą, że dzieci mają te odwozy. Zawiozą, przywiozą… (M/III/R3).

> No taki [tu pada nazwa miejscowości – A.K. i B.K.], gdzie autobus nie docierał i musiały niektóre matki po 2–3 km pieszo odprowadzać dzieci. I teraz to oni są zadowoleni. Bardzo zadowoleni. Bo autobus przyjeżdża. Są dwa przystanki. Dziecko wsiada do autobusu i się dalej nie martwi (M/IV/W).

> Oczywiście nie wpływało to raczej na stanowisko nauczycieli, chyba że zaproponowano im bardziej pewną pracę w większej szkole, wówczas skłaniali się do skorzystania z okazji i nie bronili likwidowanej szkoły (szerzej temat ten został poruszony w dalszej części rozdziału).

Należy zaznaczyć, że wójtowie rzadko uważali obniżenie stopnia organizacyjnego szkoły za rozwiązanie docelowe. Mieli świadomość połowiczności takiego podejścia i traktowali je często jako pierwszy krok. Było to również odsunięcie w czasie ryzyka powstania niezadowolenia społecznego. Nie można jednak posądzać ich o całkowity cynizm, gdyż często wyrażali zdanie, że lepiej jest, gdy małe dzieci mogą uczęszczać do szkoły blisko domu. W ich ocenie nie był to tylko gest w stronę rodziców – sami byli przekonani, że tak będzie dla dzieci lepiej:

> To miało spowodować [obniżenie stopnia organizacyjnego – A.K. i B.K.], że te działania będą mniej dolegliwe dla mieszkańców. Że się przyzwyczają. Inna sprawa to maluchy. Te dzieci, które od IV klasy idą do innej szkoły, to już są starsze dzieci. Je można przewieźć, one sobie poradzą. Najgorzej te maluchy. Rodzice też widzieli problem. Puścić do autobusu malucha, żeby dojechało, wróciło, ubrało się. Są nauczyciele w autobusach. Są nauczyciele, którzy odbierają te dzieci. One nie chodzą same. Nauczyciele odprowadzają je do autobusów. Tak że staramy się te dolegliwości związane z dowozem

> minimalizować. Niemniej jednak dla rodzica to mogło się wydawać, że jednak te dolegliwości będą. No i one są (S/IV/W).

Jednocześnie pytani o próby uniknięcia likwidacji szkoły, o ile podejmowali w ogóle jakieś działania w tym kierunku, to wskazywali właśnie obniżenie stopnia organizacyjnego szkoły bądź zachęcanie rodziców i/lub nauczycieli do założenia stowarzyszenia i przejęcia prowadzenia szkoły:

> Było też stowarzyszenie [istniało już wcześniej, przed przystąpieniem do likwidacji – A.K. i B.K.] i podczas tego spotkania ja mówiłem, przedłużymy życie tej szkole o rok i za rok przejmiecie jako stowarzyszenie. I oczywiście za rok jest powtórka z rozrywki. Jest spotkanie z rodzicami i jest stowarzyszenie i też oczywiście była jazda… (…) Jeszcze rok czekaliśmy, bo bardzo mi było szkoda tej szkoły. Bo byłem jakoś emocjonalnie z nią związany. Ja tam poszedłem pierwszy raz do pracy i dlatego tę szkołę tak długo trzymaliśmy [S/II/bW].

Cytowane przykładowe wypowiedzi świadczą o tym, że jednak dla wójtów decyzja o przystąpieniu do racjonalizacji sieci szkół nie była łatwa (niezależnie od ich interesu osobistego). Zdawali sobie sprawę ze społecznych konsekwencji takich działań, zarówno tych obiektywnie korzystnych (poprawa warunków nauczania), jak i negatywnych (konieczność przewożenia dzieci, pewne obniżenie „prestiżu" miejscowości, utrata części miejsc pracy). Stawali przed dylematem dokonania wyboru, interes której i jak dużej grupy społecznej należy przede wszystkim uwzględnić. Większość, mimo „powodzenia" całej operacji, nie traktowała racjonalizacji sieci szkół jako powodu do dumy, a czasami niektórzy wprost mówili, że te działania były jednymi z najtrudniejszych w ich karierach:

> Oczywiście, ja byłem święcie przekonany, że przegram te wybory [w wyniku likwidacji szkół – A.K. i B.K.]. Ale nie było wyjścia. Finanse. Ja się pochorowałem, arytmia, osiwiałem… (S/I/W).

Podejście drugie polegało na zlikwidowaniu szkoły bez etapu pośredniego – obniżenia stopnia organizacyjnego. Część respondentów przyznawała, że władze lokalne, mając świadomość niższej efektywności takiego zabiegu, a jednocześnie raczej nieuniknionego niezadowolenia społeczności lokalnej, decydowały się na radykalne rozwiązanie. Na pytanie, czy były podejmowane próby uniknięcia całkowitej likwidacji szkoły, czy działania były stopniowane, zdarzały się zarówno odpowiedzi zdecydowanie przeczące, jak i nieco zawoalowane:

> Ale przecież to głupota jest. A co to zmienia? Nawet gdyby te dzieci były uczone … Takie dzieci uczone gdzieś tam na wsi, to dla nich nawet wyjazd do miejscowości gminnej to jest atrakcja. A tak to co? Siedziały gdzieś tam pod lasem, potem przyszły do domu i co? Do obrządku czy gdzieś tam w grządki, jak to na wsi. A tak to kluby zainteresowań, wycieczki jakieś, wyjazdy na basen. No w ogóle bardzo dużo dostały. Takich rzeczy innych, o których nawet nie myślały (M/III/bW).

> Raczej nie. No to nie było tak z dnia na dzień żeśmy to zlikwidowali. Były tam jakieś konsultacje i dopiero potem… No były próby bronienia. Nauczyciele tam próbowali, no ale… Wszystko przemawiało za tym, że to się nie może utrzymać (S/II/R2).

> Był pomysł, ale po kalkulacji zrezygnowano, bo zbyt duże budynki, żeby robić 1–3 klasy. Budynki nie dały się wyłączyć, żeby na przykład ogrzewać tylko część (M/II/ DS/N/ST1).

5.3. Inicjatywa i działania poprzedzające formalną likwidację szkoły

Z propozycją podjęcia restrukturyzacji sieci szkół, polegającej na likwidacji niektórych z nich lub ewentualnie na obniżeniu stopnia organizacyjnego, w zdecydowanej większości gmin wychodzili wójtowie. Wydaje się to dosyć oczywiste, ponieważ to na organie wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego ciąży obowiązek przygotowywania projektów uchwał. Poza tym organ wykonawczy dysponuje najszerszą wiedzą na temat sytuacji finansowej gminy, ma dostęp do innych istotnych danych, jest w stanie przy pomocy podległego mu urzędu dokonać odpowiednich analiz. Ma również silny mandat społeczny wynikający z bezpośredniego wyboru przez mieszkańców całej gminy, a nie tylko jej części, jak to jest w przypadku radnych. Nie można też ignorować faktu kompetencji radnych, którzy zwykle nie dysponują specjalistyczną wiedzą, funkcje pełnią społecznie, a wykonując inne obowiązki, nie mogą poświęcać wystarczająco dużo czasu, by samodzielnie zapoznać się z obwiązującymi regulacjami prawnymi czy zdobyć inne niezbędne informacje (zob. Kotarba 2017, s. 214–215). W wywiadach respondenci na pytanie o to, czyja była inicjatywa podjęcia działań zmierzających do likwidacji szkół, odpowiadali:

> Myślę, że pana burmistrza ówczesnego. On podjął decyzję. Akurat ja tutaj byłem przeciwko. Nie że likwidacja i że dopłacamy, tylko nie podobało mi się, co z pracownikami było robione. Nie jestem za tym, żeby ktoś tracił pracę. A w tym kierunku nie szło takie działanie. Ówczesny pan burmistrz nie chciał dyskutować (S/II/W).

> No przyznam się, że głównym inicjatorem byłem ja. Owszem, rozmawiałem z radnymi, miałem jakby ich akceptację, ale to wyszło jakby ode mnie. Od samego początku, jak zacząłem pracować, to nie ukrywałem, że gmina jest

> nieduża, a ten dochód własny to jest zupełnie niewielki. I to powiedziałem już w kampanii, że albo chcemy się rozwijać i z tym związane są pewne koszty, albo stawimy na stagnację i tylko na taką egzystencję, że utrzymujemy *status quo* i nic nie robimy. Ale pod tym to ja się nie podpiszę (P/II/W).
>
> No to była moja inicjatywa. Każdy radny chciałby w swoim obwodzie trzymać wszystko. Czy się opłaca, czy nie opłaca. Żeby to było. To była moja inicjatywa. A że miałam wtedy prawie 100% swoich ludzi, to nie było problemu (M/III/bW).

Zdarzały się jednak gminy, w których inicjatywę przypisywano wójtowi i radzie gminy (chociaż deklaracje o radzie gminy należy raczej rozumieć jako jej część – niektórych radnych, gdyż praktycznie nie zdarzyło się, by likwidację szkoły popierał radny reprezentujący miejscowość, w której była zlokalizowana). W żadnej z badanych jednostek nie zdarzyła się sytuacja, by wśród inicjatorów nie było wójta. Natomiast w jednej z pomorskich gmin wśród inicjujących działania wymieniano również skarbnika (P/IV/R1). Trudno jednak wyobrazić sobie, by skarbnik był w stanie to uczynić bez co najmniej wsparcia wójta, jako swojego przełożonego.

> No to była inicjatywa raczej wspólna. Rady i wójta. O ile sobie dobrze przypominam, to chyba z rady to wyszło. Że koniec z dopłatą do oświaty. Za dużo nas kosztuje. I szybko się wójt zgodził (S/I/R2).
>
> No raczej to decyzję wspólnie podejmowaliśmy. Wójt to tylko raczej sugerował (S/IV/R1).
>
> To tak ogólnie, wszyscy razem stwierdziliśmy to. Nie że pomysł pana wójta, który przyszedł i mówi: zamykamy. To tak się zbierało, zbierało. I co tu zrobić, żeby tu uniknąć takiej porażki budżetowej i nie zapewnić sobie komisarza na głowie, bo w niedługiej przyszłości by tak było (M/IV/R1).

W przypadku gminy MIV sytuacja budżetowa faktycznie była niekorzystna. Subwencja oświatowa w roku likwidacji szkół pokrywała jedynie 63% wydatków bieżących na oświatę (zob. tab. 35), a zadłużenie wynosiło 53% dochodów ogółem. Wydaje się jednak, że kłopoty finansowe nie były wynikiem wyłącznie kosztów finasowania polityki oświatowej, bo mimo ograniczenia liczby szkół zadłużenie po dwuletnim okresie spadku wzrosło do 63% dochodów (zob. tab. 36). Niemniej trzeba przyznać, że radni mieli świadomość trudnej sytuacji i czuli się odpowiedzialni za dalsze losy gminy.

Jeżeli chodzi o czas, jaki zwykle upływał od pojawienia się inicjatywy o przystąpieniu do reorganizacji sieci szkół[195] do podjęcia działań realizacyjnych, to

---

[195] Trudno natomiast ocenić, ile czasu upływało od chwili podjęcia przez wójta „osobistej, wewnętrznej decyzji", że wyjdzie z taką inicjatywą. Jak przyznał jeden z respondentów: „To są

należy stwierdzić, że zależał on od poziomu determinacji władz lokalnych oraz od przewidywanego/proponowanego sposobu zmiany sieci szkół (likwidacja, obniżenie stopnia organizacyjnego, przekazanie prowadzenia szkoły stowarzyszeniu). Jeżeli wójt był zdecydowany (niezależnie od powodów), by zmiany przeprowadzić w nieodległej perspektywie, a przy tym nie przewidywał przekazywania szkół podmiotom niepublicznym lub tylko formalnie proponował takie rozwiązanie, to czas od ogłoszenia do realizacji w zdecydowanej większości przypadków był krótki[196]. Przedstawiciele władz byli bardziej zainteresowani szybkim i skutecznym przeprowadzeniem działań niż przeciąganiem sprawy w czasie, na przykład z nadzieją, że dłuższe konsultacje z zainteresowanymi stronami pozwolą przekonać oponentów, a przynajmniej doprowadzić do milczącej akceptacji planowanych poczynań. Wydaje się, że nie wierzyli w powodzenie konsultacji, a przeciąganie procesu, ich zdaniem, przysparzałoby tylko kłopotów, groziło eskalacją konfliktów, a w skrajnym przypadku mogłoby doprowadzić do zmiany zdania przez radnych i zablokowania zmian. Przyjęcie przez wójta takiego sposobu postępowania sprowadzało inicjatywę do przedłożenia radzie gminy projektu uchwały o zamiarze likwidacji szkoły (bądź obniżenia stopnia organizacyjnego), poprzedzonego zwykle uzgodnieniami w węższym gronie. Tym samym proponowana racjonalizacja sieci szkół przyjmowała od razu skonkretyzowaną formę, a ewentualna dyskusja sprowadzała się do jej zaakceptowania lub odrzucenia. Pojawienie się w przestrzeni publicznej informacji o podjęciu przez wójta (władze gminy) takiej inicjatywy wywoływało natychmiastowe reakcje, przede wszystkim ze strony nauczycieli i rodziców:

> Szybko to poszło. Zanim ja zacząłem spotkania organizować, to informacja tak szybko się rozeszła, że dyrektorzy szkół sami zaczęli organizować spotkania z ludźmi i odpowiednio nastawiali społeczeństwo i wszystko na anty było (S/I/W).
>
> Bardzo szybko to poszło. Od następnego roku szkolnego już funkcjonowały stowarzyszenia (S/I/R1).
>
> Na sesji musiało to być rzucone trzy miesiące wcześniej [radny się tutaj mylił, chodziło o ustawowe sześć miesięcy – A.K. i B.K]. No wójt musiał mieć terminowość. No w lutym wiedzieli wszyscy, co się tu dzieje, a od września już nie funkcjonowało (S/III/R1).
>
> To był ten czas ustawowy (M/I/W).

---

kwestie mentalne… ja nie jestem w stanie odpowiedzieć. (…) Pomysł jako taki, kiedy zaświtał w świadomości władz gminy, to nie wiem, nikt tego nie powie (S/IV/W).

[196] Oczywiście w każdym przypadku wynosił ponad pół roku, ze względu na ustawowo określoną procedurę, zgodnie z którą rodzice dzieci uczęszczających do planowanej do likwidacji bądź przekształcenia szkoły powinni zostać powiadomieni o tym fakcie co najmniej sześć miesięcy wcześniej.

Od takiej inicjatywy należy odróżnić „przedłożenie propozycji" w formie deklaracji, wyrażenia zamiaru, woli podjęcia działań zmierzających do ograniczenia kosztów funkcjonowania szkół w gminie, ale bez uruchomienia formalnej procedury decyzyjnej. Oczywiście nie chodzi tu o „luźne", ogólne propozycje, lecz takie, które odnosiły się już do konkretnych szkół. Na tym etapie miały jednak „miękką formę", równie dobrze mogły się zatrzymać na dyskusji, jak i zapoczątkować podjęcie wymaganych prawem procedur. W takich przypadkach proces ograniczenia sieci szkół, o ile nie zakończył się na etapie pomysłu/propozycji, trwał dłużej, czasami nawet kilka lat (S/II/bW):

> Długie ustalenia. (…) Tak. Zwłaszcza że władze chciały, aby powstały stowarzyszenia gminne (M/II/W).
>
> Więc stwierdziliśmy, że będzie opór społeczny, i nie chcieliśmy tutaj prowadzić wojny ze społeczeństwem, tylko chcieliśmy wspólnie ze społeczeństwem przeprowadzić tę reformę, żeby każda ze stron była zadowolona. Dlatego, jaka formuła była reformy, to też decydowaliśmy po konsultacji ze społeczeństwem. (…) Długo, najpierw były konsultacje, a potem decyzja, co zrobić (M/II/R1).

Powolnym zmianom sprzyjało zainteresowanie wójta czy, szerzej, władz gminy, by przekazać prowadzenie szkół podmiotowi niepublicznemu – najlepiej lokalnemu stowarzyszeniu. Ważną rolę odgrywała właśnie ta „lokalność" stowarzyszenia, gdyż niektórzy wójtowie (ale i część radnych, a czasem nawet rodziców) nie mieli najlepszego zdania o działalności stowarzyszeń o zasięgu krajowym lub ponadlokalnym, które ich zdaniem z prowadzenia szkół uczyniły po prostu biznes. Ocenę opierali na wcześniejszych własnych doświadczeniach lub opiniach przedstawicieli władz innych gmin.

> Nie. Nie chcieliśmy [zaangażować stowarzyszenia „zewnętrznego" – A.K. i B.K.]. Mieliśmy różne sygnały, że tam – i rodzice też mówili – to bardziej w kwestii biznesowej. A tu u nas, społeczne (M/II/DS/N/ST1).
>
> A odwrotną sytuację mamy w (…), gdzie praktycznie szkoła powinna nie istnieć. Powinna być zamknięta, bo to jest taka buda psia. Za przeproszeniem. Zagrzybiona, niska, malutka, trzy izby. I tam prowadzi znowu stowarzyszenie biznesowe, czyli to (…). Tak, u nas są dwa stowarzyszenia. Nasze stowarzyszenie, które przepięknie prowadzi, i drugie biznesowe, które tam biznes robi (M/II/W).

Wyjątkiem była jednak gmina, w której wójt sam zabiegał o przejęcie szkoły przez stowarzyszenie „zewnętrzne", prowadzące około 100 szkół w Polsce. Pewną rolę mógł odegrać fakt, że było to stowarzyszenie katolickie, co mogło je uwiarygadniać

zarówno w oczach władz, jak i mieszkańców. Zresztą przejęcie szkoły wymagało sporych zabiegów ze strony wójta, w tym poszukiwania wsparcia w różnych środowiskach, gdyż stowarzyszenie nie podchodziło do propozycji entuzjastycznie. Wszystko to wymagało dłuższego czasu, zanim doszło do uruchomienia formalnej procedury poprzez powiadomienie rodziców na sześć miesięcy przed planowanymi zmianami.

Gdy władze gminy liczyły na zaangażowanie mieszkańców i nauczycieli i utworzenie stowarzyszenia, które mogłoby poprowadzić szkołę, proces się wydłużał, zwłaszcza w przypadku braku zainteresowania lokalnej społeczności przejęciem szkoły:

> Nie chcieli. W jednej szkole chcieli, żeby dowieźć dzieci do (…). W drugiej czekaliśmy rok. Niczego nie zrobili. (…) Myślę, że… nie było chęci. Bo potencjał był (S/II/bW).

Ważnymi działaniami poprzedzającymi formalną likwidację szkół były wszelkiego rodzaju konsultacje władz gminy, przede wszystkim wójta, z rodzicami dzieci uczęszczających do tych jednostek, nauczycielami, mieszkańcami, a także innymi podmiotami, które uczestniczyły w procesie (kurator, związki zawodowe) bądź miały możliwość wpływania na opinię publiczną. Należy tu odróżnić działania o charakterze formalnym i nieformalnym, przy czym czasami nakładały się one na siebie. Jeżeli chodzi o te pierwsze, to sprowadzały się do realizacji wymogów ustawowych, czyli powiadomienia rodziców o zamiarze likwidacji/przekształcenia szkoły oraz wystąpienia o opinię do kuratora oświaty i związków zawodowych nauczycieli. Z reguły odbywały się również posiedzenia odpowiednich komisji rady gminy, ale taki tryb postępowania stanowi standard wynikający z powszechnie obowiązującej organizacji pracy organu stanowiącego.

Jako pewną ciekawostkę, ale obrazującą przy okazji determinację niektórych mieszkańców, by likwidację szkoły zatrzymać, można przytoczyć zachowanie doręczyciela Poczty Polskiej, który z własnej inicjatywy opóźnił dostarczenie do odbiorców nadanej przez urząd gminy korespondencji zawierającej zawiadomienie rodziców o zamiarze likwidacji szkoły. Tym sposobem formalnie nie został zachowany sześciomiesięczny termin. Stało się to później powodem zaskarżenia uchwały rady gminy o likwidacji. Skargę ostatecznie oddalił sąd administracyjny, uznając, że organ prowadzący wywiązał się jednak z ciążącego na nim obowiązku (M/IV/W).

Cechę charakterystyczną działań poprzedzających formalną likwidację szkół stanowiło to, że były one podejmowane w momencie ogłoszenia inicjatywy. W żadnej z badanych gmin nie zorganizowano na przykład konsultacji, zanim to nastąpiło. Nie pytano rodziców, nauczycieli i mieszańców tych miejscowości, co o tym sądzą, jakie widzą możliwości rozwiązania problemu. „Konsultacje" rozpoczynały się po podjęciu przez radę gminy uchwały o zamiarze likwidacji/przekształcenia

szkoły lub po ogłoszeniu, że takie działania zostaną na pewno podjęte, a alternatywą może być przejęcie prowadzenia szkoły przez podmiot niepubliczny. „Były spotkania, na których ogłaszano likwidację szkoły" (S/III/W). Co ciekawe, niektórzy respondenci uważali, że konsultacje się odbywały, chociaż w praktyce były poinformowaniem rodziców, nauczycieli i mieszkańców o decyzjach, które już formalnie bądź nieformalnie zapadły. Chodziło raczej o przekonanie ich, że są one uzasadnione i konieczne. Władze mogły zapoznać się z opiniami, ale nie organizowały spotkań po to, by je ewentualnie uwzględnić. Niemniej we wszystkich przypadkach takie spotkania/zebrania się odbywały, natomiast różne były ich liczba i przebieg (szerzej w części dotyczącej konfliktów).

> Tak, oczywiście tak było. Rozpoznanie prowadziliśmy, rozmawiali, debatowali, długo zastanawiali nad tym. Zebrania we wszystkich miejscowościach, tam gdzie były te szkoły. Po dwa, po trzy. Z udziałem redaktorów. Redaktorzy przyjeżdżali (S/I/R2).
>
> Tak, były zebrania po wsiach organizowane, i w szkołach, i w remizach. Także rozmowy, dialogi, bardzo, bardzo dużo. Nawet wyjazdy rodziców do gminy. Jakieś pisma [ale wszystkie po podjęciu decyzji o przystąpieniu do likwidacji – A.K. i B.K.] (M/IV/R1).
>
> No tak, to były normalne spotkania organizowane z radą rodziców, z mieszkańcami miejscowości. Były przedstawiane wszystkie za i przeciw, które zmierzały ku likwidacji tych szkół. I tak to się odbywało (S/II/R1).

Ponieważ takie spotkania zwykle były burzliwe, niektórzy z wójtów unikali organizacji „dużych" zebrań, spotykali się częściej, ale w mniejszym gronie:

> Takie zebranie ogólne to było nagłaśniane przez nauczycieli i rodziców. My spotkania w klasach żeśmy organizowali. To media przyjeżdżały, a ja starałem się rozmawiać z rodzicami z każdej klasy. Fakt, że tam bywały mało liczne klasy, no to wziąłem sobie dwie klasy na spotkanie. Ale generalnie z rodzicami z każdej klasy osobno (P/I/W).

Przed podaniem do publicznej wiadomości zamiaru przystąpienia do ograniczenia sieci szkół, wszyscy wójtowie jako inicjatorzy działań prowadzili nieoficjalne konsultacje z radnymi, by rozeznać, czy przedsięwzięcie ma w ogóle szanse realizacji. Można przypuszczać, że nie chcieli ryzykować wybuchu niezadowolenia społecznego bez pewności, że przynajmniej ze strony rady gminy uzyskają wsparcie, co zwiększało szanse doprowadzenia sprawy do końca, nawet przy sprzeciwie rodziców, nauczycieli i części mieszkańców. Gdy wójtowie nie mieli takiego przekonania, nie forsowali pomysłu i odstępowali od pierwotnych zamiarów. Potwierdza to wypowiedź jednego z radnych: „Bo do (…) to już się kilka razy przymierzaliśmy,

ale nie było zgody w radzie" (M/III/R4). Działanie takie należy uznać za rozsądne. Chociaż wójtowie nie wyrażali tego wprost, wydaje się, że pewną rolę odgrywała również obawa, że w przypadku niepodjęcia uchwały przez organ stanowiący zostaną zakwestionowane ich zdolności przywódcze, co osłabiłoby ich pozycję w środowisku. Czasami uzgodnienia zapadały nie na gruncie przesłanek merytorycznych: „Ale ja powiem pani tak. To była kwestia dogadania się z radnymi, a nie jakichś tam merytorycznych dyskusji" (M/III/R5). Niezależnie jednak od motywów i płaszczyzny dyskusji uzgodnienia w łonie władz lokalnych miały miejsce:

> Jak zaczęliśmy się przymierzać do tego, to „za" było 14 radnych. Kilku radnych było z takich z miejscowości, w których nie było szkół [obwody szkół obejmowały więcej niż jedną miejscowość – A.K. i B.K.], to było trochę łatwiej. W tym finalnym głosowania z tych 14 zostało ośmiu. (…) Przed głosowaniem powiedziałem do radnych, weźmy się policzmy. Nie ma przymusu, ale jeśli się okaże, że nie ma większości, to wycofujemy ten projekt. (…) Tak, radni się ugięli pod presją społeczną. Naciski były, rozmawiali z ludźmi (S/I/W).

Niektórzy wójtowie nawiązywali również samodzielne, nieformalne kontakty z osobami, których zachowanie mogło wpłynąć na atmosferę przeprowadzania zmian lub od decyzji których zależało w ogóle powodzenie przedsięwzięcia. Najczęściej były to kontakty z przedstawicielami administracji rządowej, przede wszystkim z kuratorem oświaty. W okresie, w którym opinia kuratora wiązała władze gminy, miało to większe znaczenie, chociaż w każdym przypadku pozytywna opinia kuratora oświaty wzmacniała argumenty władz lokalnych i wójtowie zabiegali o taką opinię i podejmowali starania, by przekonać kuratora do swoich racji:

> Oczywiście [chodziło o kontakty z kuratorium – A.K. i B.K.]. Opinia była pozytywna o likwidacji szkoły. Natomiast znałem się z panią kurator, rozmawiałem (…). Byłem też u pani wojewody, bo uchwała była zaskarżona też do wojewody. Rozmawiałem i wojewoda też się przyjrzała temu. Wojewoda się pozytywnie przychylił i pani Kurator też (S/II/bW).

> Rozmawialiśmy wcześniej z kuratorem, rozmawialiśmy z rodzicami na temat zamknięcia (…). Kurator powiedział, że nie zamknę wam tej szkoły, dopóki nie rozbudujecie (…) (P/I/W).

Jak wynika z ostatniej wypowiedzi, w niektórych przypadkach rozmowy wójta z kuratorem oświaty miały wręcz charakter pewnych negocjacji. Trudno ocenić, na ile wiernie zostały przytoczone słowa kuratora (jakkolwiek nie ma powodów uznać, że ich wydźwięk był inny), jednak obrazują one, jaki był stosunek administracji rządowej (a przynajmniej niektórych jej przedstawicieli) do samodzielności

jednostek samorządu terytorialnego w czasie, gdy opinia kuratora oświaty pozostawała wiążąca. To kurator „zamykał" szkołę – nie lokalne władze samorządowe.

Z kuratorami oświaty kontakty nawiązywali również przedstawiciele nauczycieli i mieszkańców, oczywiście w zupełnie odmiennych celach; zabiegali o opinię negatywną, chociaż z różnym skutkiem:

> No byliśmy u kuratora raz i drugi. Związki zawodowe nam pomagały (…). No ale co z tego. Byliśmy w (…) kilka razy i nic to nie dało. Czy pomoc prawnika czy coś, to na własną rękę musieliśmy szukać. Kurator ostatecznie wydał pozytywnie, że będzie to szkoła nowocześnie wyposażona. Gdzie my powoływaliśmy się na przepisy, na ustawę, na podstawę programową, że dziecko ma obowiązek realizowania tego wychowania fizycznego [w likwidowanej szkole była sala gimnastyczna, a w tej, do której mieli być przekierowani uczniowie po likwidacji, nie – A.K. i B.K.], tak? No powoływaliśmy się na to wszystko, ale nie dostaliśmy żadnej konkretnej odpowiedzi (P/I/N/ST).

W zależności od lokalnych uwarunkowań zarówno przedstawiciele władz gminy, jak i mieszkańców zwracali się także do innych podmiotów. W przypadku nauczycieli i mieszkańców były to najczęściej media: „Tak, analizowaliśmy na sesji. Zresztą sesje były bardzo burzliwe. Z udziałem rodziców i mediów" (S/II/R1). W niektórych przypadkach starano się również pozyskać poparcie księdza. Natomiast w żadnej gminie nie zwracano się do parlamentarzystów czy innych przedstawicieli partii politycznych:

> Nie. Jeśli chodzi o posłów, to nie. No ale ksiądz na zebrania przychodził z tej parafii. I redaktorzy byli w (…). Ksiądz raczej był za utrzymaniem starego porządku. Gdyby tylko tacę dorzucił swoją, to… [z ironią – A.K. i B.K.] (S/I/R2).

> Zresztą z księdzem też już wcześniej rozmawiałem. Tak. (…) Zresztą ja wiedziałem już wcześniej, że taką decyzję będę musiał podjąć i przygotowałem się, i rozmawiałem i w kuratorium opinia była pozytywna, ale to już wcześniej rozmawiałem i ustaliłem, jak kurator to widzi (…) (P/II/W).

Wśród działań podejmowanych przez wójtów znalazły się również te, które były skierowane do nauczycieli, mających duże możliwości oddziaływania na rodziców i mieszkańców, a jednocześnie zdeterminowanych w sprawie utrzymania szkół, bo ich likwidacja groziła im utratą pracy. Obok otwartych deklaracji dotyczących ochrony zatrudnienia kadry pedagogicznej i obsługi szkół zdarzały się również działania nieoficjalne, wręcz zakulisowe, których celem było rozbicie solidarności nauczycieli czy solidarności nauczycieli z rodzicami uczniów i mieszkańcami:

> To, co zaważyło o sukcesie, to… była taka sytuacja, że miały być wybory dyrektora szkoły w (…). No więc obiecałem pani dyrektor z (…) [planowanej do likwidacji szkoły – A.K. i B.K.], że zostanie dyrektorem szkoły w (…) [tej, w której miał zostać powołany nowy dyrektor –A.K. i B.K.] i myślę, że to też miało wpływ (P/II/W).

> Zastosowałem taki manewr: wbiłem klin między nauczycieli a rodziców. Udało mi się sprytnie zrobić i w pewnym momencie nauczyciele zostali sami. Rodzice zaczęli inaczej mówić. I dlatego nam się tam bardzo udało. [Pytanie uzupełniające: co konkretnie państwo zrobiliście?] Jedna istotna sprawa – ujawnienie zarobków nauczycieli. Ale nie konkretnie, tylko globalnie – średnie wynagrodzenie (P/IV/R1).

Tego typu działania nie były częste (lub też nie wszyscy respondenci chcieli o nich wspomnieć mimo anonimizacji wypowiedzi), ale świadczą o wykorzystywaniu każdej z pojawiających się możliwości, by wzmocnić szansę osiągnięcia zamierzonego celu – w tym konkretnym przypadku osłabienia protestów. Problem pewnej sztuczności dobrych relacji nauczycieli i rodziców uczniów czy, szerzej, mieszkańców, pojawił się kilka razy. Respondenci zauważali, że niejednokrotnie rodzice nie byli w pełni zadowoleni z jakości pracy nauczycieli, zwłaszcza w powiązaniu z wysokością ich zarobków, które na lokalnym rynku pracy były uważane za bardzo atrakcyjne. Czasami to wspólne działanie przeciwko likwidacji szkoły było trochę wymuszone i wynikało z braku odwagi, by przeciwstawić się oczekiwaniom nauczycieli, oraz obaw przed ewentualnymi negatywnymi konsekwencjami dla ich dzieci w przyszłości. Jak zauważył jeden z wójtów, „rodzice nie mają aż takiego parcia na funkcjonowanie szkoły. Największym elementem, który jest przeciwny i taki opiniotwórczy, są nauczyciele. Rodzice bardzo łatwo dają się zmanipulować" (S/IV/W).

Trudność zracjonalizowania sieci szkół, wynikająca z ograniczeń natury społecznej i politycznej, mogłaby sugerować, że władze gmin mające zamiar podjąć takie działania będą chciały skorzystać z doświadczeń innych jednostek. Okazało się jednak, że czerpanie wzorców nie było w badanych przypadkach powszechne. Częściej dotyczyło tych gmin, w których władze były zainteresowane, by prowadzenie szkół przejęły podmioty niepubliczne. W innych przypadkach nie podejmowano raczej konsultacji. Trudno wskazać tego przyczyny, ale wydaje się, że ważną rolę odgrywała tu świadomość uwarunkowań lokalnych, charakterystycznych dla każdej gminy. Nie było gwarancji, że to, co okazało się skuteczne i dobre w jednej gminie, okaże się takie również w drugiej, „bo każda gmina jest inna. Na przykład tu dookoła niby podobne gminy wiejskie, a każda jest różna" (P/I/W).

> No to specjalnie nie mieliśmy takich konsultacji. My tu w powiecie… to byliśmy pierwsi, którzy się zdecydowali na taką liczbę szkół do przekształcenia.

> Nie mieliśmy takich wzorców. Tylko mieliśmy ten swój własny. Szkoła zlikwidowana wcześniej (S/I/R2).

5.4. Reakcje interesariuszy lokalnej polityki oświatowej na planowaną likwidację szkoły

Perspektywa likwidacji szkoły w żadnej spośród badanych gmin nie pozostawiała społeczności lokalnej obojętnej. Nie zawsze widmo likwidacji szkoły prowadziło do ostrego konfliktu społecznego (zob. Bajerski 2014, s. 127)[197]. Niemniej, zgodnie z przyjętą w niniejszej monografii definicją konfliktu, w przypadku każdej z badanych gmin konflikt społeczny na tle likwidacji szkoły wystąpił. W zależności od sytuacji danej gminy przebieg konfliktu i charakter relacji między zaangażowanymi interesariuszami lokalnej polityki oświatowej były różne. W dużej mierze relacje te determinowały takie czynniki jak perspektywa demograficzna, sytuacja gospodarcza gminy, układ sieci szkół w gminie, pozaedukacyjna rola szkoły w środowisku lokalnym, co wiązało się z istnieniem lub nie innych instytucji pozwalających na integrację i rozwój kulturalny w danej miejscowości, a także styl sprawowania władzy przez wójta, jego pozycja i poziom poparcia społecznego.

Przez pojęcie „reakcji" społeczności lokalnej należy rozumieć wszelkie przejawy odzewu mieszkańców na przedstawioną im przez władze gminy informację o zamiarze likwidacji szkoły. Reakcja ta może stanowić impuls do dalszych, zorganizowanych działań, ale równie dobrze może się ograniczać do wyrażenia niezadowolenia w sposób werbalny lub pisemny przez mieszkańców i nie pociągać za sobą żadnych dalszych konsekwencji. Odwołując się do koncepcji konfliktu G. Simmla, wskazać można, że pełni on podwójną funkcję: asocjacyjną i dysocjacyjną, które zasadniczo współwystępują. Konflikt lokalny może zatem antagonizować społeczność (funkcja dysocjacyjna), ale jednocześnie na fali wzburzenia i dążenia do obrony określonych interesów mogą się tworzyć grupy mające wspólne cele (funkcja asocjacyjna) (zob. Simmel 1975; Turner 2005, s. 188–189; zob. też. Coser 1956, s. 31).

Konflikt ma charakter dynamiczny i składa się z następujących po sobie etapów (faz), zależnych od jego specyfiki, zaangażowanych stron oraz sposobów zarządzania konfliktem (Starosta 2000, s. 20). Kluczowe znaczenie ma faza początkowa, w której konflikt dopiero zaczyna się rozwijać. Jego przyczyną może być zagrożenie, które pojawia się jako efekt określonych zdarzeń, decyzji lub działań. Wówczas pojawia się obawa o ich skutki, które mogą dotknąć społeczność lokalną. Przyczyną

---

[197] Szerzej przypadki bezkonfliktowego przebiegu procesów zmian w sieci szkół analizowali m.in. Dziemianowicz-Bąk i Dzierzgowski (2014), Kloc (2012), Bajerski (2014). Autorzy niniejszej monografii, dobierając gminy do badania (szerzej zob. podrozdz. 5.1), zakładali występowanie konfliktu na tle likwidacji szkół, gdyż celem badań było zweryfikowanie, na ile konflikt (opór społeczny) z tym związany wpływa na dalszą karierę polityczną wójtów.

konfliktu może być nawet informacja o planowanych działaniach, także nieprawdziwa. Niemniej już ona sama może stać się przyczyną mobilizacji społecznej do dalszych działań zmierzających do obrony dotychczasowych warunków życia, posiadanych praw czy przywilejów. Zdaniem R. Skrzypca (2010) nowa sytuacja motywuje grupę do identyfikacji i sformułowania (dookreślenia) własnego interesu oraz jego wyrażenia. Artykulacja stanowiska ma manifestować dezaprobatę dla wprowadzanych zmian oraz pozwolić zgromadzić zwolenników, co z kolei wiedzie do eskalacji konfliktu i tworzenia się obozów „zwolenników" i „przeciwników". Objawem narastającego konfliktu są „poczucie niesprawiedliwości w grupach opozycyjnych", „polaryzacja lokalnej sceny społecznej" oraz „naznaczenie przeciwnika" (utrwalenie relacji „my–oni") (tamże, s. 119).

Istotne w przypadku konfliktów lokalnych jest to, że mają one zarówno pozytywny, jak i negatywny wymiar. Wśród pozytywnych aspektów występowania konfliktów lokalnych wymienić można m.in. identyfikację i rozwiązanie (konflikt jako narzędzie) problemów społecznych, zwrócenie uwagi na kwestie istotne dla społeczności lokalnej (konflikt „wymusza" zajęcie stanowiska, nawet w przypadku członków społeczności lokalnej dotychczas mało aktywnych i zaangażowanych w sprawy wspólnoty) czy wymiar edukacyjny (konflikt uczy kooperacji, współdziałania, kompromisu). Do możliwych negatywnych aspektów konfliktu lokalnego należą m.in. umacnianie dotychczasowych podziałów i generowanie nowych, zerwanie dotychczasowych kontaktów i zaprzestanie komunikacji, brak współpracy, podział społeczności lokalnej w zależności od własnych interesów, które nie zawsze są zbieżne z interesem ogółu, a także antagonizowanie społeczności, rozlewanie się konfliktu na inne obszary funkcjonowania jednostki, przenoszenie konfliktu na wymiar personalny (osobisty) (tamże; szerzej zob. Starosta 2000, s. 20–22).

Efektem konfliktu lokalnego może być także wyłonienie (nowego) lidera społecznego, który może też zbić kapitał polityczny i zagrozić dotychczasowej władzy. Chodzi tu o lidera, którego P. Śliwa (2004, s. 38) określa mianem „spontanicznego". Konflikt jest okazją do zyskania zwolenników, których wsparcie pozwala umocnić pozycję i przejść z pozycji lidera społecznego na pozycję lidera formalnego (Kołomycew i Kotarba 2017, s. 126–127). Ponadto efektem mogą być koszty finansowe poniesione przez władze danej jednostki terytorialnej oraz fakt, że w związku z wystąpieniem konfliktu władze lokalne nie zawsze są w stanie zrealizować przyjęte kierunki działań. Co istotne, konflikt może być aktywatorem społeczności lokalnej, a więc wpływać na zwiększenie poziomu aktywności i partycypacji publicznej (Kołomycew 2017a; zob. też Dziemianowicz-Bąk i Dzierzgowski 2014, s. 45–47; Kloc 2012, s. 44–46).

W toku badań empirycznych autorzy zweryfikowali reakcje społeczności lokalnych na informację o planie likwidacji szkoły, a następnie poddali analizie podejmowane przez społeczność lokalną działania i ich rezultaty. We wszystkich badanych gminach pierwszą reakcją na informację o planowanej likwidacji szkoły była mobilizacja do wyrażenia sprzeciwu, dezaprobaty dla planowanych przez władze

zmian. Można ją uznać za pierwszą fazę konfliktu. Nie we wszystkich przypadkach jednak przekształciła się ona w aktywne działanie mające na celu obronę szkoły. W części badanych gmin konflikt miał wyłącznie wymiar „werbalny" i ograniczał się do protestów (w tym listów protestacyjnych), zbierania podpisów pod wnioskami o utrzymanie szkoły czy poszukiwania autorytetów, które w przekonaniu społeczności lokalnej mogłyby pomóc zapobiec likwidacji. W niektórych z badanych gmin, po początkowym wzburzeniu, społeczność lokalna podejmowała aktywne działania zmierzające do obrony szkoły. Aktywizacja społeczności przybierała różne formy w zależności od: 1) otwartości władz lokalnych na współpracę z mieszkańcami; 2) poziomu zorganizowania społeczności lokalnej (liderzy); 3) roli nauczycieli w procesie zmian w sieci szkół gminnych; 4) innych uwarunkowań determinujących dobór stosowanych środków w poszczególnych gminach.

5.4.1. Mobilizacja społeczności lokalnej w związku z informacją o planowanych zmianach w sieci szkół gminnych

W większości badanych gmin społeczność lokalna była zaskoczona planowaną likwidacją szkoły. Pojawienie się takiej informacji dopiero wymusiło podjęcie dyskusji społecznej na temat przyszłości placówki oraz konieczność zorganizowania się przez społeczność lokalną. Mniej zaskoczeni takimi planami władz byli mieszkańcy miejscowości, w których wcześniej podejmowano już próby likwidacji szkół bądź dokonano innych zmian w strukturze sieci, na przykład obniżono stopień organizacyjny szkoły lub przekształcono istniejącą szkołę w filię. Najmniej zaskoczeni planowanymi likwidacjami byli nauczyciele, którzy w większości przypadków doskonale zdawali sobie sprawę zarówno z tendencji demograficznych, jak i faktycznych kosztów realizacji zadań oświatowych. Ich reakcja w dużej mierze była uzależniona od wcześniejszych (oficjalnych lub nieoficjalnych) ustaleń z władzami lokalnymi dotyczących ich przyszłości.

Podejmując pierwsze kroki zmierzające do obrony szkoły, mieszkańcy zaczynali organizować spotkania oraz poszukiwać autorytetów, które mogłyby wesprzeć ich starania o jej utrzymanie (zob. Kloc 2012, s. 51; Pery 2015, s. 41). Kluczową rolę odgrywali nauczyciele, którzy najwięcej mogli stracić na likwidacji szkół, zwłaszcza w przypadku, gdy władze gmin nie od razu zapewniły im miejsca pracy w innych szkołach samorządowych. Świadczy o tym wypowiedź jednego z wójtów: „To byli głównie dyrektorzy szkół. To było pięciu dyrektorów. Oni mobilizowali" (S/I/W). O istotnej roli nauczycieli w procesie mobilizacji społeczności lokalnej świadczy także poniższa wypowiedź:

> Jak już to było powiedziane na poważnie, to zaczęliśmy działać. Zaczęliśmy się integrować. Zrobiliśmy pierwsze spotkania już w naszym gronie. Co

> możemy z tym zrobić? Padały różne propozycje. Padały różne słowa. W tym było też grono nauczycieli. Tyle że szkopuł był w tym, że grono nauczycieli musiało też pomyśleć o sobie w tym momencie. Bo my tu jesteśmy. My tu wojujemy, a tak naprawdę później zostaniemy z niczym. I nasz włodarz zainteresował się tym i państwu nauczycielom zaproponował w tych szkołach pracę. A to tu, to tu. No i tyle… No ja rozumiem. Bo sytuacja była taka, a nie inna i każdy też ma rodzinę do utrzymania. (…) Nauczyciele byli aktywną stroną na początku. Tylko jak później się dowiedzieli, no to ten entuzjazm po prostu stopniowo opadał. I zapał mieszkańców również opadł. I potem się potoczyło, jak się potoczyło (P/III/PS).

Zarówno władze gmin, planujące likwidację szkoły, jak i mieszkańcy poszukiwali wsparcia wśród duchownych, którzy w przypadku społeczności wiejskich nadal są grupą wpływową, silnie opiniotwórczą i oddziałującą na decyzje i zachowania mieszkańców (zob. Leśniak-Moczuk 2011, s. 37; Sadura, Murawska i Włodarczyk 2017, s. 13, 51, 99; Matysiak-Błaszczyk i Słupska 2013; CBOS 2014). W zależności od lokalnych uwarunkowań, w tym relacji między Kościołem a władzami lokalnymi, duchowni wspierali mieszkańców w ich działaniach na rzecz utrzymania szkoły albo popierali stanowisko władz gminy. O zaangażowaniu przedstawicieli Kościoła świadczą poniższe wypowiedzi:

> Jeden proboszcz się zaangażował z przyczyn osobistych. Tak. Mocno się zaangażował. Ale pojechałem do biskupa i porozmawiałem. To był rok wyborczy, ja mu powiedziałem, że Palikot ma w tej parafii 9% poparcia. Biskup wezwał tego proboszcza i zabronił mu się angażować (S/I/W).

> To tak. Też, też. Generalnie media, ksiądz, bo tam parafia w (…) istnieje. Tak że… ksiądz był przeciw likwidacji. No sołtys też. No bronił szkoły, bo jakie miał wyjście? No różne są zdania. Bo moje zdanie [może – A.K. i B.K.] być inne, a na forum wypowiedziane jest takie. No na zasadzie, że wiem, że masz rację, ale publicznie muszę ci się sprzeciwić. Takie były zdania też (P/I/W).

Poza duchownymi społeczność lokalna zdeterminowana do obrony szkoły poszukiwała wsparcia także wśród innych autorytetów, środowisk opiniotwórczych, podmiotów, które w jej przekonaniu mogły wpłynąć na decyzję władz. Można do nich zaliczyć kuratorium, lokalne media, a także związki zawodowe[198] (zob. Dziemianowicz-Bąk i Dzierzgowski 2014, s. 28). Mieszkańcy odwoływali się

[198] W toku badań kwestia zaangażowania związków zawodowych w konflikt na tle likwidacji szkół pojawiła się tylko w przypadku części gmin z województwa pomorskiego. Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że ewentualne zaangażowanie związków miało miejsce wówczas, gdy wójtowie nie zapewniali pracy nauczycielom likwidowanych szkół. Związki zawodowe nie angażowały się w konflikt w sytuacji, gdy w miejsce likwidowanej szkoły powstawała szkoła prowadzona przez lokalne stowarzyszenie. Nikłe zaangażowanie związków zawodowych w proces

także do rozwiązań niemających bezpośredniego związku z planowaną likwidacją szkoły, ale z innymi działaniami władz i na przykład zgłaszali jakieś nieprawidłowości w prokuraturze, regionalnych izbach obrachunkowych czy delegaturach Najwyższej Izby Kontroli (NIK).

Należy zauważyć, że przez większość badanego okresu likwidacja szkoły gminnej nie była zależna od opinii kuratora oświaty. Mimo to zarówno władze gmin, jak i mieszkańcy liczyli na wsparcie ze strony tej instytucji (zob. Kloc 2012, s. 34, 46; Dziemianowicz-Bąk i Dzierzgowski 2014, s. 28). Zakładano, że opinia kuratora wzmocni ich pozycję przetargową. Na pozytywnym zaopiniowaniu planowanych zmian w sieci szkół zależało, jak już wcześniej wspomniano, przede wszystkim wójtom, którzy chcieli uniknąć konfliktu, a opinia kuratora miała w ich przekonaniu potwierdzić słuszność ich działań i tym samym pozbawić mieszkańców argumentów (P/I/W).

Część wójtów nie brała jednak pod uwagę opinii kuratora oświaty. Dotyczyło to gmin, w których likwidacja szkół miała dość radykalny charakter i obejmowała większość szkół prowadzonych przez samorząd, a wójt był przekonany o słuszności swojej decyzji. Nie brał on pod uwagę jakichkolwiek negocjacji ze społecznością lokalną w zakresie pozostawienia szkół gminnych. Fakt, że w latach 2009–2016 opinia kuratora oświaty nie miała charakteru wiążącego, władze niektórych gmin traktowały jako szansę na pozbycie się szkół obciążających budżet gminy (S/I/W[199]).

W części gmin, w których władze lokalne potrafiły wytłumaczyć mieszkańcom konieczność likwidacji szkoły i jednocześnie stosując inne metody, złagodzić opór społeczny, etap ten był w zasadzie pierwszą i ostatnią fazą lokalnego konfliktu. Kiedy mieszkańcy nie widzieli szans na utrzymanie szkoły, przy braku potencjału społecznego do utworzenia stowarzyszenia[200], które byłoby w stanie podjąć się jej prowadzenia, konflikt wygasał, a oni z czasem dostosowywali się do nowej sytuacji.

W przypadku gmin, w których pojawiła się szansa na utrzymanie szkoły, ale przy zmianie organu prowadzącego, drugim etapem mobilizacji społecznej było tworzenie lokalnego stowarzyszenia bądź poszukiwanie stowarzyszenia zewnętrznego, które podjęłoby się prowadzenia szkoły. Działanie to było znacznie trudniejsze

likwidacji szkół dostrzegli w swoich badaniach także A. Dziemianowicz-Bąk i J. Dzierzgowski (2014, s. 28), zob. też Kloc 2012, s. 47–48.

[199] W tej gminie od początku planowanej likwidacji wójt forsował przekazywanie szkół stowarzyszeniom lokalnym. Ostatecznie zlikwidowano pięć szkół gminnych, a na ich bazie powstało tyle samo szkół stowarzyszeniowych prowadzonych przez lokalne podmioty powołane wyłącznie w tym celu przez rodziców uczniów i nauczycieli.

[200] W przypadku badanych gmin nie występowały inne podmioty niepubliczne niż stowarzyszenia, które podjęłyby się prowadzenia szkoły. Prawną formę stowarzyszenia miały również dwa podmioty zewnętrzne. W przypadku gminy MII (1 szkoła) z województwa mazowieckiego było to stowarzyszenie mające siedzibę w mieście powiatowym, a w przypadku gminy PIV (w województwie pomorskim) początkowo dwie szkoły prowadziło stowarzyszenie katolickie prowadzące kilkadziesiąt szkół w całej Polsce.

niż werbalne wyrażenie dezaprobaty wobec planowanej likwidacji szkoły. Mimo możliwości zastosowania takiego rozwiązania lokalne stowarzyszenia powstały tylko w trzech badanych gminach[201]. W dwóch były one wynikiem współpracy społeczności lokalnej z władzami gminy (wójt jako lider aktywizacji społecznej, gminy SI, MII). W przypadku gminy SIII powstałe stowarzyszenia lokalne, które podjęły się prowadzenia formalnie zlikwidowanych szkół, były efektem silnego konfliktu z władzami gminy i formą wyrażenia dezaprobaty dla ich działań. Stanowiły też przykład oddolnej inicjatywy społecznej. O tym, że powołanie lokalnego stowarzyszenia, które byłoby w stanie realizować zadania oświatowe, nie jest łatwe, świadczy poniższa wypowiedź:

> Nie, na tamtym etapie nie było tego [planu powołania stowarzyszenia – A.K. i B.K.]. Poza tym to ani rodzice, ani nauczyciele nie chcieli się zgodzić, bo to by się wiązało z pracą własną. Jakimś takim podjęciem odpowiedzialności, no i mniejsze wynagrodzenia, bo tu schodzimy z Karty Nauczyciela. I pensje byłyby mniejsze, więc oni tego nie chcieli. I tak no proponowaliśmy, że im pomożemy z założeniem tego stowarzyszenia i działalnością. No bo samorząd i tak musi część dopłacić tych środków. Ale nie chcieli nic takiego. Bardziej nauczyciele nie chcieli niż mieszkańcy (M/III/R3).

Społeczność lokalna nie tylko zdawała sobie sprawę z trudności na etapie formalizacji stowarzyszenia i powołania szkoły stowarzyszeniowej, lecz także była świadoma zachodzących zmian demograficznych. Perspektywa wyraźnie zmniejszającej się liczby dzieci powodowała, że okres funkcjonowania szkoły powołanej przez stowarzyszenie byłby krótki. Najbardziej aktywni członkowie społeczności lokalnej, którzy potencjalnie mogli podjąć się działań na rzecz tworzenia stowarzyszenia prowadzącego szkołę, zazwyczaj mieli świadomość stanu budynków szkolnych oraz kosztów ich utrzymania.

> Tematu stowarzyszeń nie było. U nas to się wszystko złożyło tak, że było mało dzieci. Bo jak było w szkole pięćdziesiąt parę osób… Klasa po trzy–cztery osoby czy pięć… bo naprawdę… żeby utrzymać taki budynek, to jest duże wyzwanie. Żeby tam było ze 100 dzieci, to może by się ktoś interesował, ale tak to… (M/III/R1).

---

[201] W przypadku jednej gminy z województwa pomorskiego (PIV) część spośród formalnie zlikwidowanych przez jej władze szkół reaktywowano jako szkoły stowarzyszeniowe prowadzone przez stowarzyszenie zewnętrzne (katolickie). Propozycja takiego rozwiązania wyszła od władz gminy i została przedstawiona społeczności lokalnej oraz nauczycielom przed podjęciem działań likwidacyjnych. Większość spośród reaktywowanych szkół z czasem została zlikwidowana przez niepubliczny organ prowadzący. W czasie realizowania badań (czerwiec 2017) funkcjonowała już tylko jedna szkoła prowadzona przez stowarzyszenie zewnętrzne.

Przekształcenie się werbalnego protestu w aktywne działania było uzależnione od potencjału społeczności lokalnej, poziomu aktywności i zaangażowania w sprawy gminy (zob. Psyk-Piotrowska 2011, s. 149; Łabędź 2014, s. 17–18, 2016, s. 20–21). Tymczasem w większości badanych gmin społeczności lokalne wykazywały umiarkowany poziom zaangażowania. Trudno jednoznacznie stwierdzić, że poziom aktywności społecznej był niski z uwagi na fakt, że aktywność społeczna i partycypacja publiczna nie były przedmiotem szczegółowych badań (ich analizę ograniczono do przytoczenia i zinterpretowania wybranych wskaźników w rozdziale IV). Ponadto samo istnienie organizacji społecznych, których funkcjonowanie może być wyznacznikiem aktywności społeczności lokalnej, nie do końca można utożsamiać z występowaniem potencjału do przejmowania i prowadzenia szkół. Należy również zwrócić uwagę na to, że poza formalnie zarejestrowanymi organizacjami pozarządowymi na terenie badanych gmin – z uwagi na ich wiejski charakter – aktywne były także podmioty społeczne, takie jak koła gospodyń wiejskich, które nie zawsze działały w formie stowarzyszeń (Kołomycew i Pięta-Szawara 2017, s. 170–176). Trudno też wiązać fakt istnienia (i aktywnej działalności) tego typu podmiotów z występowaniem potencjału do prowadzenia szkół. Należy zauważyć, że w żadnej z badanych gmin nie zdarzyło się, by prowadzenia szkoły podjęła się istniejąca już lokalna organizacja pozarządowa[202]. Wśród wskaźników pozwalających przynajmniej częściowo określić poziom „obywatelskości" danej społeczności lokalnej uwzględniana jest często również frekwencja wyborcza, zwłaszcza w wyborach samorządowych (zob. Stypułowski, 2012, s. 161). W przypadku badanych gmin frekwencja była zróżnicowana w skali województw (szerzej zob. rozdz. IV, tab. 11). Niemniej mobilizacja społeczna w formie aktywnych działań na rzecz utrzymania szkół, tj. podjęcie się prowadzenia szkoły przez mieszkańców bądź poszukiwanie podmiotu zewnętrznego do ich prowadzenia, miała miejsce w gminach o wyższym wskaźniku frekwencji w wyborach samorządowych. W gminach, gdzie frekwencja była na niższym poziomie (jak w tych z województwa pomorskiego), w zasadzie temat stowarzyszeń lokalnych powoływanych do prowadzenia szkół nie istniał. Na tym tle wyróżniały się gminy województwa świętokrzyskiego oraz część gmin z województwa mazowieckiego, w których poziom frekwencji w wyborach samorządowych był wyższy od średniej krajowej. W tej grupie znalazły się gminy, w których społeczność lokalna zaangażowała się w prowadzenie szkół, powołując stowarzyszenia. Trudno i w tym przypadku jednoznacznie wiązać aktywność mieszkańców w wyborach lokalnych z działaniem na rzecz obrony szkół i włączaniem się w ich prowadzenie, jednak można stwierdzić, że w tych gminach mieszkańcy po prostu wykazywali zainteresowanie

[202] Kwestię potencjału organizacji pozarządowych do przejmowania i prowadzenia przedszkoli – w kontekście koprodukcji usług przedszkolnych – omawia A. Ciepielewska-Kowalik (2016, s. 203–240).

sprawami publicznymi, także kwestiami związanymi z oświatą (zob. Olech 2014; Miazga i Teisseyre 2016).

Prowadzenie szkoły podstawowej przez stowarzyszenie w praktyce oznacza realizację zadań publicznych, taka szkoła ma bowiem status szkoły publicznej. Prowadzenie szkół przez stowarzyszenia należy zatem utożsamiać z uspołecznieniem i koprodukcją usług publicznych (Kołomycew 2016, s. 174–198, 2017d, s. 194–197; zob. też Ciepielewska-Kowalik 2016), a nie traktować jedynie jako przejaw aktywności społecznej. Stowarzyszenia prowadzące szkoły w badanych gminach były powoływane wyłącznie do tego celu. Nie były podmiotami zrzeszającymi ludzi o podobnych zainteresowaniach czy pasjach. Były to organizacje zadaniowe, o z góry określonym celu powstania (zob. Dziemianowicz-Bąk i Dzierzgowski 2014, s. 3–34). W żadnej z badanych gmin prowadzenia szkoły nie podjęło się istniejące już stowarzyszenie lokalne, jak na przykład stowarzyszenie na rzecz rozwoju danej wsi/miejscowości.

Odpowiedzialność i obowiązki wiążące się z prowadzeniem szkoły sprawiały, że społeczności lokalne, nie czując się na siłach samodzielnie prowadzić szkoły, wolały poszukiwać podmiotów „zawodowo" się tym zajmujących. I choć ocena tych pomiotów, zwłaszcza w opinii wójtów, była z reguły negatywna (szerzej zob. w dalszej części rozdziału), to w przypadku niektórych społeczności lokalnych rozwiązanie to się sprawdzało (zob. Ciepielewska-Kowalik 2016, s. 278–281). Co więcej, społeczność lokalna aktywnie włączała się w sprawy szkoły prowadzonej przez społeczny podmiot zewnętrzny, m.in. wspierając bieżące jej funkcjonowanie czy pomagając w pracach remontowych i modernizacyjnych. Przykładowo w jednej z gmin w województwie pomorskim, w której szkołę prowadzi zewnętrzny podmioty społeczny (organizacja katolicka), z funduszu sołeckiego wybudowano podjazd do szkoły i chodnik (P/IV/SO). O tym, że współpraca środowiska związanego ze szkołą i prowadzącym ją stowarzyszeniem zewnętrznym występuje, świadczy także wypowiedź wójta gminy w województwie mazowieckim[203]:

> Wszystko robili, żeby to utrzymać. I rodzice ich wspierali cały czas. Była walka. Cały czas. To była taka sytuacja dziwna. Dla mnie niepojęta. Że tak potrafili, to stowarzyszenie z rodzicami współgrać, że oni tam na jakieś spotkania integracyjne organizowali z rodzicami, jakieś wyjazdy, wycieczki, nie-wycieczki. My tego tak nie potrafiliśmy robić. Zresztą nie było takiej potrzeby. To nie wszyscy tak, no ale było kilku rodziców, którzy dominowali w tej strukturze wiejskiej i narzucili pogląd całej wsi (M/I/bW).

[203] W przypadku tej gminy jedna ze szkół była prowadzona przez zewnętrzne stowarzyszenie. Proces likwidacji, a następnie powstania szkoły na bazie zlikwidowanej placówki, nastąpił przed 2006 rokiem, a więc w okresie nieobjętym badaniem (na podstawie wywiadów: M/I/R1 i M/I/bW).

W niektórych przypadkach posiłkowanie się podmiotem zewnętrznym, który byłby w stanie podjąć się prowadzenia szkoły, było wyrazem desperacji rodziców i nauczycieli oraz chęci odegrania się na władzach gminy:

> Inicjatywa była oddalona. Nasza. Tak samo to stowarzyszenie. Chcieliśmy prowadzić szkołę jako stowarzyszenie, to nam nie pozwolono. Chcieliśmy mieć szkołę katolicką. Przecież mieliśmy poparcie biskupa, żeby przekształcić, i pomoc zapewnioną i też nie wyrazili zgody. No było takie stowarzyszenie. Teraz nie pamiętam, jak się nazywa. Oni mają ponad sto szkół w całej Polsce. Takie zewnętrzne… A nasze, to nam powiedzieli, że nie mamy doświadczenia, że sobie nie poradzimy, że nie umiemy tego robić i poprowadzić. No dobrze, więc skoro my nie umiemy, to pomyśleliśmy, że stowarzyszenie zewnętrzne. Poprosiliśmy ich. To powiedzieli [władze gminy – A.K i B.K.], że nie, bo stworzymy konkurencję dla szkół gminnych. To poprosiliśmy stowarzyszenie katolickie. No nie każdy jest katolikiem, więc nie będzie problemu. Nie, to też absolutnie nie. Żadna nasza propozycja nie została przyjęta (P/I/N/R).

Warunkiem przekształcenia się mobilizacji społecznej (wyrażonego werbalnie niezadowolenia) w aktywne działania było pojawienie się lidera. Sam potencjał społeczności lokalnej i chęci do działania nie były wystarczające bez osoby lub grupy, która byłaby w stanie pokierować dalszym postępowaniem (Kołomycew i Kotarba 2017, s. 124–127; zob. też Kloc 2012, s. 18–19, 51; Dziemianowicz-Bąk i Dzierzgowski 2014, s. 28; Bajerski i Błaszczyk 2015, s. 90). W zależności od specyfiki gminy, stylu sprawowanej przez wójta władzy, podejścia do likwidacji szkół, a także pozycji wójta oraz relacji i doświadczeń współpracy poszczególnych interesariuszy, lokalnymi liderami byli wójtowie, nauczyciele bądź osoby pełniące funkcje społeczne (radni).

5.4.2. Rola lidera w procesie mobilizacji społecznej i działaniach na rzecz utrzymania szkół

Pojawienie się lidera było warunkiem mobilizacji społeczności lokalnej do działania na rzecz utrzymania szkoły. Brak osoby, która byłaby zdolna zjednać ludzi, utrzymać spójność grupy oraz pokierować jej działaniami sprawia, że początkowa mobilizacja i bunt powoli słabł, kolejni członkowie społeczności się wykruszali, a zapał z czasem malał. Zdaniem G. Gorzelaka (2000, s. 101) pojawienie się lidera jest warunkiem rozwoju lokalnego. Od lidera oczekuje się umiejętności sformułowania wizji rozwoju danego obszaru, a także cech pozwalających zjednoczyć wokół siebie zwolenników, co z kolei umożliwia realizowanie przyjętych kierunków zmian W okolicznościach związanych ze zmianami sieci szkół w zależności od sytuacji

w poszczególnych gminach liderami byli: 1) wójt gminy; 2) radni lub osoby pełniące inne funkcje społeczne (np. sołtys); 3) nauczyciele.

Wójt jako lider w procesie mobilizacji społecznej

W pierwszym przypadku podmiotem mobilizującym społeczność lokalną do obrony szkół był wójt, który łączył funkcję lidera „formalnego" z funkcją lidera „społecznego" (Kołomycew i Kotarba 2017, s. 126; zob. też Kloc 2012, s. 49–50). Wójt stawał się liderem stojącym na czele społeczności lokalnej w gminach, w których zdecydowano się na utrzymanie szkoły przy zmianie organu prowadzącego. Sytuacja ta miała miejsce w przypadku, gdy wójt cieszył się dużym zaufaniem społecznym, jego celem było ograniczenie wydatków na zadania oświatowe w drodze likwidacji placówek, a sam nie chciał eskalacji konfliktu i dopuszczał inne, niż tylko likwidacja szkół, formy ograniczenia wydatków oświatowych. W niektórych spośród badanych gmin organ wykonawczy nie tylko godził się na prowadzenie szkoły przez inny podmiot, lecz także aktywnie wspierał społeczność lokalną w procesie powoływania lokalnego stowarzyszenia. Warto jednak zauważyć, że rozwiązanie to było wyjątkowe i miało szansę powodzenia w przypadku gmin, w których wójtowie współpracowali ze społecznością lokalną i cieszyli się zaufaniem mieszkańców, akceptujących sposób sprawowania przez nich władzy (zob. Dziemianowicz-Bąk i Dzierzgowski 2014, s. 33; Kloc 2012, s. 18):

> Trzy razy wstawałem na zebraniu, prosiłem: zastanówcie się, ludzie, bo jak upadnie szkoła, to już ją powołać będzie trudniej. I tłumaczyłem im, że jak szkoła ubywa ze wsi, to prestiż wsi też nie rośnie, wręcz upada. Wiele razy im to tłumaczyłem (M/II/W).

W interesie władz gmin, które nie chciały zupełnie likwidować szkół, a jedynie ograniczyć koszty, leżało przede wszystkim powołanie lokalnych stowarzyszeń, które podjęłyby się prowadzenia szkół. Doświadczenia władz badanych gmin ze stowarzyszeniami zewnętrznymi były raczej negatywne. Władze gmin liczyły na to, że lokalne stowarzyszenie lepiej zajmie się realizacją zadań oświatowych, zaopiekuje budynkami, zadba o należytą jakość procesu kształcenia ze względu na dotychczasowe przywiązanie do szkoły oraz własny interes, którym było stworzenie jak najlepszych warunków dla swoich dzieci. Wójtowie liczyli też na lepszą współpracę ze społecznością lokalną niż w przypadku prowadzenia szkoły przez stowarzyszenia zewnętrzne, które – jak określała to część respondentów – mają charakter „biznesowy" i masowo zajmują się prowadzeniem szkół (zob. Dziemianowicz-Bąk i Dzierzgowski 2014, s. 33–35). O preferencji dla lokalnych stowarzyszeń i mobilizowaniu mieszkańców do ich zakładania świadczy na przykład wypowiedź:

> Od razu był zamysł jedno gminne. Ponieważ ja miałem wcześniej do czynienia z tym biznesowym i ja nie bardzo chciałem z nim. Jemu byśmy nie oddali. Mieliśmy wcześniej doświadczenia negatywne z tym biznesowym. Tak (…) był wcześniej zlikwidowany za poprzedniej władzy, to 16 czy 17 lat wcześniej. Ja widziałem, jak to chodzi. I nigdy w życiu bym im nie przekazał i się nie zgodził. I od razu lansowałem taką prostą koncepcję, że z każdej szkoły będzie cztery osoby, cztery razy cztery jest 16, to będzie grupa założycielska do stowarzyszenia i tak się to zawiązało (M/II/W).

Proces powoływania lokalnego stowarzyszenia nie był jednak łatwy, nawet pomimo lidera w osobie wójta:

> To nie było takie proste. To za krawat się z tłumu wyjęło te cztery osoby. Macie stać. I oni w 16 osób zawiązali. I potem się zaczęli układać sami. Myśmy sami cały czas dyrygowali tym wszystkim, dyrygowali, bo nam zależało, żeby to było. Tu chodziło tylko o koszty. Żeby opanować te horrendalne koszty. Naprawdę (M/II/W).

Nieco łatwiej proces ten przebiegał w gminach, gdzie istniał potencjał społeczny, lokalni liderzy lub funkcjonowały już szkoły prowadzone przez stowarzyszenia[204].

> U nas w gminie było to prostsze, bo w 2000 roku powstały dwie szkoły stowarzyszeniowe. One nadal funkcjonują. Można było dać przykład, że one są i sobie radzą (S/I/W).

Na prowadzenie szkół przez stowarzyszenia zewnętrzne władze gmin badanych godziły się zazwyczaj, aby uniknąć konfliktu. Z taką propozycją najczęściej wychodzili rodzice uczniów, którzy mimo zachęt ze strony władz gmin do tworzenia lokalnego stowarzyszenia nie zdecydowali się na ten krok (zob. Piasecki 2014, s. 483). Skuteczność tego rozwiązania była różna w zależności od relacji między stowarzyszeniem zewnętrznym a władzami gminy. W sytuacji gdy władze były od początku przeciwne wprowadzaniu podmiotu z zewnątrz, relacje te nie były najlepsze. Zazwyczaj władze gmin nie wspierały takiego podmiotu, a wręcz dochodziło między nimi do konfliktów:

> My proponowaliśmy [utworzenie stowarzyszenia lokalnego – A.K. i B.K.], ale tam nie było takiego lidera. Dziwne, bo tam mieszkali przy tej szkole

[204] W przypadku gminy SI z województwa świętokrzyskiego społeczność lokalna miała doświadczenia (pozytywne) związane z funkcjonowaniem szkół stowarzyszeniowych, które powołano w ramach programu „Mała Szkoła Ośrodkiem Rozwoju Wsi" realizowanego w latach 2000–2003 przez Federację Inicjatyw Oświatowych (zob. Mała Szkoła…).

> nauczyciele emeryci, którzy tam kiedyś uczyli. Ale ci rodzice to jakoś tak nie nawiązali kontaktu. My też nie potrafiliśmy nakłonić ich do takiej inicjatywy. Chociaż wiedziałem, że najbardziej pożądane to by było, gdyby rodzice poprowadzili takie stowarzyszenie. I woziliśmy nawet tych rodziców do takich… chyba miejscowości, gdzie rodzice prowadzą te szkoły. O tu w (…) powstało takie stowarzyszenie rodziców. Tu uznano, że najprościej będzie, jak gmina będzie płaciła, a rodzice tylko będą się przyglądali. No ja wyraziłem zgodę na takie rozwiązanie [wprowadzenie stowarzyszenia z zewnątrz – A.K. i B.K.], bo skoro rodzice wyrazili na to zgodę, no to… (M/I/bW).

O tym, że rozwiązanie to było swego rodzaju „ratunkiem" pozwalającym ograniczyć lokalny konflikt, a współpraca między władzami gmin a zewnętrznymi stowarzyszeniami nie układała się najlepiej, świadczy wypowiedź wójta jednej z gmin w województwie mazowieckim:

> Choć ja wtedy tej szkoły tak nie zlikwidowałem [formalna likwidacja szkoły została przeprowadzona – A.K. i B.K.]. Tylko wprowadziłem taki organizm – stowarzyszenie z (…). Prywatna działalność. No gmina się wyzwoliła. Oddaliśmy stowarzyszeniu. Tam były klasy I–III. Stowarzyszenie zaczęło nas ewidentnie oszukiwać. Oni tam od każdego dziecka dostawali subsydia, no więc w kolejnym roku zrobili już nie I–III, tylko I–IV. No ale to tak zrobili, bo rodzic zdecydował (…). No to później zrobili I–V. Ja już po prostu wiedziałem, że błąd popełniliśmy na etapie zgody na to. Na tę zmianę. No nie taka była umowa… Oni byli wycwanieni (M/I/bW).

Z przywołanej wypowiedzi wynika, że nawet władze gmin uważały, iż zmiana organu prowadzącego nie oznacza do końca likwidacji szkoły. Choć oczywiście formalnie taka likwidacja następowała. Istotne było jednak to, że zasadniczo zmiany nie dostrzegali uczniowie i ich rodzice oraz mieszkańcy danej miejscowości. Szkoła funkcjonowała w tym samym miejscu, a zmieniał się jedynie organ prowadzący. Pojawienie się podmiotu chętnego do prowadzenia szkoły było zatem na rękę władzom gmin, które w ten sposób unikały eskalacji konfliktu. W przypadku badanych gmin stowarzyszenia zewnętrzne, w odróżnieniu od stowarzyszeń lokalnych współtworzonych przez rodziców i nauczycieli, miały cel zarobkowy i nie liczyły się z interesem gminy, a wręcz – zdaniem respondentów – działały wbrew jej interesom[205]. W konsekwencji rozwiązania tego nie można jednoznacznie zaklasyfikować

[205] W przypadku badanych gmin wnioski dotyczące prowadzenia szkół przez podmioty społeczne spoza ich terenu były dość krytyczne, przy czym zaledwie w dwóch gminach szkoły były prowadzone przez zewnętrzne podmioty społeczne. W przypadku gminy MII (woj. mazowieckie; 1 szkoła prowadzona przez stowarzyszenie zewnętrzne) opinie – zwłaszcza wójta – na temat tego podmiotu były krytyczne. Podobnie jak w przypadku gminy MI (woj. mazowieckie), gdzie 1 szkołę przejął podmiot zewnętrzny przed okresem poddanym badaniu. Z kolei w przypadku

jako formy racjonalizacji polityki oświatowej, a raczej należy je uznać za środek zastępczy pozwalający zminimalizować negatywne skutki konfliktu społecznego na tle likwidacji szkół.

> To było tak, że oni [rodzice – A.K. i B.K.] się zorientowali, że w ościennej gminie prowadzi stowarzyszenie szkołę. No ja już wcześniej wiedziałem, co to za stowarzyszenie. No ale… Skoro rodzice chcieli, to niech mają. Gmina chce trochę zaoszczędzić. No ale ostatecznie żadnych oszczędności z tego tytułu nie było. Bo I–III to była oszczędność, jak oni zaczęli prowadzić. Ale jak oni zaczęli nam dzieci podkradać, jeszcze z innych gmin dowozić, pozyskiwać z sąsiednich gmin, no to nasza gmina musiała za te wszystkie dzieciaki płacić, to się okazało, że tych oszczędności nie ma. Wtedy proces myślenia trzeba było uruchomić, jak się z tego wyzwolić. I aż się w sądzie sprawa rozegrała (…). Sąd jednak uznał nasze racje (M/I/bW).

Władze gmin (MI, MII), widząc nieracjonalność rozwiązania, jakim było – z perspektywy gminy – prowadzenie szkół przez stowarzyszenia zewnętrzne, podejmowały próby pozbycia się tych podmiotów ze swojego terenu. Nie było to jednak łatwe, atak na stowarzyszenie (nawet zewnętrzne) społeczność lokalna traktowała bowiem jako „zamach" na nią samą. Władze nie chciały po raz kolejny wzniecać konfliktu i zazwyczaj czekały do samoistnego (z uwagi na brak uczniów) wygaszenia szkół prowadzonych przez stowarzyszenia bądź do czasu zakończenia umowy na wynajem budynków, ewentualnie podejmowały inne działania zmierzające do „pozbycia" się stowarzyszenia zewnętrznego, na przykład z uwagi na konieczność wyremontowania budynku, w którym prowadzona była szkoła stowarzyszeniowa:

> Nie raz już próbowaliśmy wypchnąć to stowarzyszenie biznesowe, to parę razy próbowaliśmy. No ale oni mają kasę z tego. No i co z tego… że gmina ma budynek. Ale nie pójdę na wojnę z ludźmi. Jak ludzie zrozumieliby, że tu [w szkole gminnej – A.K. i B.K.] lepiej edukować, to tak… Ale ja z ludźmi na wojnę nie pójdę. Ja jestem dla ludzi, a nie przeciwko ludziom (M/II/W).
>
> Na szczęście mieliśmy koronny argument. Bo ja – z uwagi na stan tego budynku – pozyskałem pieniądze na remont. Tutaj z innymi gminami mieliśmy taki układ. Udało się pozyskać pieniądze również na modernizację tej szkoły. A żeby ją modernizować kapitalnie, to trzeba było wyprowadzić dzieci ze szkoły. A żeby wyprowadzić, no to oni nie mieli gdzie. To podali nas do

gminy PIV (woj. pomorskie) opinia na temat podmiotu zewnętrznego (stowarzyszenia katolickiego) prowadzącego dwie szkoły była raczej pozytywna. Krytyczne opinie wyrażane przez respondentów na temat społecznych podmiotów zewnętrznych i ich roli w procesie prowadzenia szkół można odnosić wyłącznie do badanych przypadków – autorzy nie generalizują wniosków ze względu na niereprezentatywną próbę badanych gmin (zob. Kozińska-Bałdyga 2012; PAP 2014; Ciepielewska-Kowalik 2016, s. 235–237).

> sądu. (…) Ale oczywiście w sądzie sprawa wygrana. Właśnie ze względu na to, że szkołę trzeba było remontować, sąd uznał, że nie ma możliwości, żeby się w tej szkole dzieciaki uczyły. W związku z tym stowarzyszenie odstąpiło. I wtedy rodzice do (…) dzieci, gmina zabezpieczyła, jeszcze gmina ukłon zrobiła w stronę rodziców i dzieci, że wszystkie książki za darmo. Później już nastąpił ten proces tej działalności rządowej, tych darmowych podręczników. Natomiast my kupiliśmy dla całej populacji dzieci. Dowożenie oczywiście zabezpieczone (M/I/bW).

Nauczyciele jako liderzy procesu mobilizacji społecznej

Rola nauczycieli w procesie mobilizacji społecznej w związku z planowaną likwidacją szkoły uzależniona była od możliwości ich zatrudnienia w pozostałych szkołach prowadzonych przez gminę. O tym, że nauczyciele byli głównymi prowodyrami buntu, świadczy odpowiedź na pytanie o najaktywniejszych uczestników protestów:

> Oczywiście, że nauczyciele. Zresztą ja od początku na tych spotkaniach mówiłem, że będzie to okazja do pozbycia się słabych nauczycieli. A w każdej z tych szkół tacy byli (S/I/W).

Nauczyciele, jako grupa społeczna (zawodowa) mająca najwięcej do stracenia w związku z likwidacją szkół gminnych, początkowo stawali w obronie szkół i dotychczasowych warunków pracy (zob. Dziemianowicz-Bąk i Dzierzgowski 2014, s. 41–44; Kloc 2012, s. 44–45). Podejmowali się przy tym różnych działań, głównie próbując oddziaływać na rodziców:

> O tak, nauczyciele się buntowali. Oni to zawsze tak. Chociaż tutaj, gdzie pracodawcą jest wójt gminy, to przed nauczycielami nikt kart nie odkrywał. Ale to tutaj jest węzeł gordyjski. Po prostu buntowano rodziców. Ja o tym wiedziałem, no ale starałem się tłumaczyć, że… Poza tym widziałem ten proces przez kolejne lata, że nauczycieli jest dużo, a liczba dzieci się zmniejsza. I taki proces, kto wchodzi w wiek emerytalny, to ja im starałem się tłumaczyć, żeby przechodzili na emerytury. I tu też był konflikt (M/I/bW).

> W tych szkołach, cośmy zlikwidowali w pierwszym roku, czyli (…) i (…), no to w tych obu szkołach powstały stowarzyszenia. W każdym bądź razie nie odbyło się to bezboleśnie. Bo… bo nauczyciele buntowali… Rodziców buntowali, mieszkańców… Na zebraniu cośmy pojechali, to przyszli wszyscy ludzie, wszyscy mieszkańcy i oni byli obrażeni, bo oni tam budowali tę szkołę. Że to likwidujemy. No ale radni byli zdecydowali, bo budżet był niesamowicie obciążony (S/III/W).

Niemniej w sytuacji, gdy nie widzieli możliwości utrzymania szkół samorządowych, a jednocześnie władze gmin nie zaproponowały im zatrudnienia w innych szkołach,

nauczyciele stawali się liderami społeczności lokalnej mobilizującymi mieszkańców do powoływania stowarzyszeń i prowadzenia szkół lokalnych (zob. Kloc 2012, s. 44):

> Nie, no pół roku to było wahanie. Czy ramy radę? Jak to zrobić? Jak to ugryźć? Czy się za to wziąć? Tak, tak – konsultowaliśmy się z innymi stowarzyszeniami. Chociaż sześć lat temu to nie było ich tak znowu dużo. No sześć lat już prowadzimy stowarzyszenie, no to sześć i pół roku temu, jak było już wiadomo, że samorządowa zostanie zlikwidowana. No to wtedy nie było tak znowu tych stowarzyszeń tak jak teraz. No nikt nie wiedział, jak to. Gmina bardzo zła, bo subwencję muszą oddać, a subwencję nie wiedzą, jak naliczać… (S/III/R2/N/ST).

Z uwagi jednak na sformalizowanie procesu rejestracyjnego oraz nieznajomość przepisów dotyczących realizacji zadań oświatowych, w praktyce to na nauczycielach spoczywały obowiązki związane z zarejestrowaniem stowarzyszenia, formalnym powołaniem szkoły i jej prowadzeniem. Rola rodziców i społeczności lokalnej była jedynie wspomagająca:

> Wiadomo, to są sprawy takiej biurokracji, pisania dokumentów. Rodzice nie są w tym zbytnio zorientowani. Wspierali nas takim dobrym słowem. Zostawimy dzieci jak najbardziej, jesteśmy za tym, aby ta szkoła dalej funkcjonowała, ale państwo zajmijcie się tą sprawą związaną z rejestracją w KRS itd. (M/II/DS/N/ST1).

Przedstawione powyżej przykłady mobilizacji społecznej miały charakter pozytywny, a ich celem było utrzymanie szkoły. Jednakże mobilizacja społeczności lokalnej w związku z planami likwidacji miała także wymiar negatywny – stanowiła wyraz sprzeciwu i niezgody mieszkańców na likwidację szkoły. Występowała w gminach, w których w związku ze zmianami w sieci szkół doszło do silnego konfliktu lokalnego. W sytuacji gdy władze gmin nie brały pod uwagę utrzymania szkoły, nie chciały wspierać lokalnego stowarzyszenia, które podjęłoby się jej prowadzenia, a także negatywnie odnosiły się do koncepcji prowadzenia szkoły przez zewnętrzny podmiot społeczny, mieszkańcom pozostawały protesty bądź bardziej dotkliwe dla władz gminy rozwiązanie – wysłanie dzieci do szkół w innych gminach. Rozwiązanie to było dość drastyczną formą buntu i w pewnym sensie stanowiło wyraz desperacji mieszkańców, którzy nie mając innych możliwości obrony własnych interesów, chcieli po prostu zrobić na złość władzom swojej gminy. Przypadki te były stosunkowo rzadkie[206], niemniej świadczą o dużej determinacji

[206] Przypadki tzw. podbierania uczniów – określenie wójtów pojawiające się w wywiadach – miały miejsce w dwóch badanych gminach. Istotną rolę w tym procesie odgrywały władze sąsiadujących gmin, które chętnie wspierały zbuntowanych rodziców (np. oferując dowóz

i mobilizacji społeczności lokalnej (rodziców uczniów), a jednocześnie o silnym jej przywiązaniu do szkoły oraz mocnych relacjach między rodzicami i nauczycielami tych placówek:

> Nie do (…) [miejscowość, do której władze gminy chciały przenieść dzieci po likwidacji jednej ze szkół – A.K. i B.K.] nikt nie idzie. To jest opór. No kto by się wyłamał? Kto by śmiał pójść za tym wójtem? To by był nie wiem… My z rodzicami to żyjemy tak naprawdę bardzo fajnie. Teraz zakończenie roku, później mamy piknik integracyjny, taki rodzice–dzieci, dzieciaki są razem, my nauczyciele, rodzice razem. I to rodzice sami zapraszają nas. Organizują się. Raz w jednej, raz w drugiej, raz w trzeciej miejscowości. Naprawdę fajnie współpracuje się z tymi rodzicami (S/II/R2/N/ST).

> No nie, u nas to było tak, że rodzice byli tak sfrustrowani, że nas tak potraktowano i nawet nam tą salę zabrano, co to była obiecana. I pojechaliśmy do wójta [sąsiedniej gminy – A.K. i B.K.], i zapytaliśmy, czy przyśle nam autobus po nasze dzieci. No i oczywiście się zgodził, bo u niego też było mało dzieci i było widmo likwidacji. No oczywiście, że się opłaca. To jest 7 tys. na dziecko, z setki… no nie wiem, ile tam teraz (…). Przyjeżdżają autobusy pod domy. I to nie jak te gminne [z gminy macierzystej – A.K. i B.K.], że jeden rano i jeden po południu, tylko no jest jeden rano, ale dwa po południu, tak żeby dzieci nie czekały (P/I/R1/N).

Mobilizacja społeczna w tej formie była jednak możliwa pod pewnymi warunkami. Kluczowa była lokalizacja zlikwidowanej szkoły. Jej położenie przy granicy z sąsiednią gminą powodowało, że rodzice uczniów mogli zdecydować się na posłanie dzieci do szkół zlokalizowanych na terenie innej gminy. W szczególności dotyczyło to sytuacji, gdy czas dojazdu do szkoły w sąsiedniej gminie był porównywalny z dojazdem do szkoły wskazywanej przez władze własnej gminy:

> Ale to dla nas nie był drastyczny krok. To są cztery kilometry, a do (…) też są cztery kilometry. No więc odległość ta sama, warunki w szkole lepsze, bo jest sala gimnastyczna, dowóz lepszy, no i nie ma tego zarzewia konfliktu, no bo jednak wasze dzieci – nasze dzieci, nasze dzieci – wasze dzieci. Gdzie była na szali… no ważyły się te dwie szkoły (P/I/R1/N).

Drugim warunkiem była zgodność rodziców i wspólna decyzja (grupy) o posłaniu dzieci do innej szkoły. Kolejną kwestię stanowiła postawa władz sąsiedniej gminy. Można je określić jako mało lojalne wobec sąsiadującego samorządu. Władze gmin, do których rodzice w ramach protestu postanowili wysłać dzieci,

---

uczniów – mimo że byli oni uczniami spoza terenu gminy), licząc na środki finansowe płynące za nowymi uczniami.

godziły się na takie rozwiązanie, a nawet wsparcie w postaci zapewnienia transportu. „Podbieranie" lub – jak określił to jeden z wójtów – „podkradanie" uczniów było praktykowane ze względu na chęć pozyskania dodatkowych środków. Działanie to pokazuje, jak istotną pozycją w budżetach gmin wiejskich są środki z części oświatowej subwencji ogólnej im przekazywanej. Należy też wskazać, że ta forma mobilizacji społecznej – w związku ze zmianami w sieci szkół – była dość dotkliwa dla władz gmin, które planując z wyprzedzeniem działania likwidacyjne, podejmowały starania, aby odpowiednio przygotować (rozbudować, doposażyć) budynki pozostałych szkół gminnych, mając świadomość, że będą one musiały przyjąć uczniów z likwidowanych szkół. Władze gmin, aby uniknąć odpływu uczniów do innych jednostek w kolejnych latach, podejmowały dodatkowe działania zmierzające do złagodzenia konfliktu, na przykład oferując lepsze warunki nauczania:

> To było tak, nauczyciele namawiali rodziców, żeby nie puścili dzieci broń Boże do szkoły w (…) i faktycznie w pierwszych latach bardzo dużo uczniów z (…) poszło do innych szkół, a nie do (…). Poszli do pobliskiej szkoły w (…), ale to już jest gmina (…). Gmina (…), delikatnie mówiąc, weszła w teren… i podstawiła autobus. Do dzisiaj zabiera uczniów. Jest konkurencja, jest. Brutalnie wchodzą w nasz teren, podstawiają i zabierają nam dzieci. (…) Dlatego chcąc ich właśnie zatrzymać, to wymyśliliśmy wspólnie z radnymi stypendium wójta. Chociaż no nie zatrzymało to wszystkich, ale trochę ograniczyło to (P/I/W).

Lokalni liderzy społeczni w obronie szkół

W przypadku części spośród badanych gmin inicjatywa do działania w obronie szkoły wychodziła od tzw. liderów społecznych, którymi najczęściej byli radni, zwłaszcza wykonujący zawód nauczyciela (zob. Kloc 2012, s. 42–43)[207]. Nie zawsze byli oni bezpośrednio związani z planowaną do likwidacji szkołą (byli zatrudnieni w innych), ale z racji funkcji publicznej oraz wykonywanego zawodu silniej angażowali się w sprawy oświaty. W tym przypadku obrona interesu społecznego łączyła się interesem prywatnym radnych. Obrona szkoły stwarzała możliwość zbicia kapitału politycznego, umocnienia pozycji w lokalnym systemie władzy i zyskania poparcia społecznego. Kwestia szkoły była instrumentem rywalizacji politycznej, a spotkania ze społecznością lokalną umożliwiały krytykę działalności

[207] W przypadku badanych gmin o charakterze wiejskim (10) i miejsko-wiejskim (2) nauczyciele często byli członkami rad gmin. Mimo zachodzących zmian w ocenie zawodu nauczyciela, w społecznościach wiejskich są oni nadal uważani za grupę wykształconą i godną zaufania. Z uwagi na specyfikę zawodu są też rozpoznawani w środowisku lokalnym i mają możliwość oddziaływania na społeczność, a tym samym zyskania poparcia, jeśli zdecydują się kandydować w wyborach do rady (zob. Nogalski, Kozłowski i Czapicka-Kozłowska 2016; Ptak 2011, s. 126; PAP 2016a; Kowalczyk 1991, s. 18–19).

dotychczasowych władz lokalnych. Były także okazją do wypromowania się osób, które planowały karierę polityczną na szczeblu gminy bądź wyższych szczeblach władz. Radni-nauczyciele byli w o tyle dobrej sytuacji, że doskonale znali realia szkół, a także faktyczne koszty, jakie w danej gminie ponoszono w związku z realizacją zadań oświatowych. Mogli zatem wykorzystać posiadane informacje i odpowiednio je przedstawić społeczności lokalnej. Było to o tyle istotne, że nie zawsze koronny argument władz gminy, tj. duże obciążenie budżetu realizacją zadań oświatowych, pozostawał zgodny ze stanem faktycznym. Szerzej wątek ten został poruszony w podrozdziale 5.2. Radni-nauczyciele to szczególny przypadek radnych, którzy ze względu na realizowany zawód mieli kontakt z szerokim gronem mieszkańców, byli rozpoznawani i mimo coraz mniejszego prestiżu zawodu nauczyciela nadal tworzyli liczące się środowisko w społeczności lokalnej. O zaangażowaniu radnych-nauczycieli w sprawy szkół świadczą następujące wypowiedzi:

> No gdzieś tam rzucali, że jak chcecie, to sobie zróbcie coś takiego [stowarzyszenie – A.K. i B.K.]. Ale nie było takich propozycji. (…) No to ja [radny – A.K. i B.K.] w zasadzie [byłem inicjatorem – A.K. i B.K.]. Nie chciałem, żeby tu dom starców powstał, więc tutaj tak żeśmy przemyśleli. Zebraliśmy chyba 20 osób. Stowarzyszenie żeśmy założyli i ja jestem cały czas od początku prezesem. Tak, to rodzice. Nauczycieli nie było. No kolejne dwa lata to była walka niektórych nauczycieli ze mną. No niestety. Z 2,5 tys. zeskoczyć na 1,5… No niektórych coś tam bolało… (S/III/R1/N/ST).

> Nie, w ostatnich wyborach na radną nie startowałam. Startowałam na wójta. Było nas czworo. Do II tury ja i pan wójt przeszliśmy. (…) No tak, jego pozycja jest duża. No startując z dużej miejscowości w gminie, a on mieszka w (…), a z takiej małej miejscowości, to ja uważam, że i tak… Bo on miał 60%, a ja 40%. A wynik był bardzo dobry. Za rok będzie lepszy. Tak, tak. Mam taki plan (P/I/R1/N).

Radni niewykonujący zawodu nauczyciela rzadko angażowali się w sprawy oświatowe na tyle aktywnie, by mobilizować społeczność lokalną do działań w obronie szkoły i buntu wobec planów władz gminy. W dużej mierze wynikało to z ich ograniczonej wiedzy na temat realizacji zadań oświatowych, jak również z obaw o konsekwencje angażowania się w sprawę likwidacji (zob. Kloc 2012, s. 42–43).

Brak lidera skutkował niepodejmowaniem działań zmierzających do utrzymania szkół przeznaczonych do likwidacji. Bez lidera początkowy zapał szybko gasł, a ludzie dostosowywali się do decyzji władz gminy. Temat likwidacji szkół był często podnoszony w kampaniach wyborczych i traktowany jako narzędzie walki politycznej. W żadnej jednak z badanych gmin opozycja urzędujących władz nie zaangażowała się na tyle aktywnie w sprawę utrzymania szkół, aby wesprzeć społeczność lokalną w działaniach na rzecz utrzymania szkoły czy założenia stowarzyszenia

celem prowadzenia szkoły stowarzyszeniowej. Jak zauważył jeden z wójtów w czasie wywiadu, problem likwidacji szkoły był wręcz idealną okazją do wypromowania się opozycji i zbicia na tym kapitału wyborczego:

> Nie było tam aż takich mocnych liderów. Nie jeden sołtys, tylko grupa, żeby założyć to stowarzyszenie. Zintegrować się. Nie było tego kapitału społecznego. No nie było tego kapitału i dlatego oni [nauczyciele i rodzice – A.K. i B.K.], jak się rozejrzeli, to… no jakby się za to wzięli, tobyśmy im pomagali. To nie była zagrywka na odczepnego, tylko naprawdę poważna propozycja ze strony samorządu. Myślałem, że bardziej im [społeczności lokalnej – A.K. i B.K.] pomogą te środowiska moje opozycyjne tutaj. No bo skoro oni ich przekonywali, utwardzali, namawiali, no to myślałem, że faktycznie oni im pomogą. No wtedy mogliby zbić kapitał, ale to trzeba się napracować. Bo w gadaniu to każdy jest dobry. I w krytyce. Protesty są najłatwiejsze. Natomiast jak już trzeba przejść do realizacji projektu, nie żeby zaprotestować i zrobić szum medialny, tylko podjąć pracę, która ma trwać lata, no to już… no ci z tej opozycji tak protestowali i podkreślali te wątki historyczne, wobec których byłem bezbronny. I myślałem, że oni się bardziej zaangażują. No ale się nie zaangażowali. A środowisko miało zbyt mały kapitał społeczny (P/III/W).

Społeczność lokalna miała świadomość obowiązku i odpowiedzialności związanej z prowadzeniem placówki edukacyjnej. Należy też zauważyć, że tematem szkoły zainteresowani byli głównie rodzice uczniów, a nie społeczność lokalna jako ogół mieszkańców danej miejscowości. Tym samym zainteresowanie szkołą miało charakter czasowy, zawężony do okresu pobierania nauki przez dzieci. Po zakończeniu edukacji w szkole rodzice w naturalny sposób wycofywali się z życia placówki. Dlatego w większości przypadków decyzja o włączeniu się w proces obrony szkoły i zaangażowanie w jej prowadzenie jako placówki stowarzyszeniowej pozostawały uzależnione od pojawienia się lidera, którym mogli być wójt, lokalni aktorzy polityczni wiążący z obroną szkoły swoje interesy (radni) lub nauczyciele. Ci ostatni z kolei angażowali się jedynie w sytuacji, gdy nie mieli zapewnionej pracy w innych szkołach gminnych. Perspektywa utraty pracy była czynnikiem mobilizującym do działania (zob. Bajerski i Błaszczyk 2015, s. 91–96; Kloc 2012, s. 44–46; Dziemianowicz-Bąk i Dzierzgowski 2014, s. 35–36).

5.5. Pozycja wójta w społeczności lokalnej

W podjęciu decyzji dotyczącej zmian w sieci szkół gminnych, w tym w najbardziej drastycznej formie, jaką jest likwidacja, istotną rolę odgrywało wiele czynników, m.in. pozycja wójta w społeczności lokalnej. Wójtowie, przygotowując się do

podjęcia takiej decyzji, brali pod uwagę nastroje społeczne oraz to, w jaki sposób są postrzegani przez mieszkańców gminy. Choć formalnie decyzję o likwidacji szkół podejmowały rady gmin, w praktyce jej skutki dotykały wójta. Jak już wcześniej nadmieniono, w większości badanych gmin inicjatorem dokonania zmian w sieci szkół byli właśnie wójtowie. Utożsamianie postanowienia o likwidacji szkół z ich jednoosobowymi decyzjami wpisuje się w tendencję wzmacniania pozycji organu wykonawczego obserwowaną od 2002 roku. Kontrowersyjna decyzja, jaką niewątpliwe była likwidacja szkoły, wymagała odpowiedniego przygotowania (zob. Kołomycew i Kotarba 2017; Kotarba 2016a).

Mimo że wójt, jako jednoosobowy organ władzy, jest przywódcą formalnym (liderem formalnym), który uzyskał mandat w drodze wyborów, nie oznacza to, że jest jednocześnie liderem społecznym (Kołomycew i Kotarba 2017, s. 125–127). Za J. Sielskim (2012, s. 59) wskazać można cechy, które przemawiają za uznaniem organów wykonawczych gmin za przywódców. Zaliczyć do nich należy: zdolność do podejmowania strategicznych decyzji, trwały charakter sprawowanej władzy, posiadanie zaplecza politycznego oraz zajmowanie najwyższego stanowiska w danym (lokalnym) układzie politycznym.

Mimo silnej pozycji wójta-przywódcy (formalnego) podjęcie kontrowersyjnej, budzącej emocje decyzji o likwidacji szkół mogło być dla niego ryzykowne, zwłaszcza gdy planował dalszą karierę polityczną. W związku z tym wójtowie badanych gmin brali pod uwagę nie tylko formalne możliwości działania, lecz także nastroje społeczne i poziom społecznego poparcia. Kontrowersyjna decyzja mogła być mniej dotkliwa dla wójtów cieszących się zaufaniem społecznym, wyrażonym chociażby wynikiem wyborczym. W toku prowadzonych badań autorzy zweryfikowali poziom poparcia społecznego faktycznie udzielonego wójtom, z przekonaniem organów wykonawczych gmin o ich pozycji w środowisku lokalnym. Wójtowie, planując likwidację szkół, podchodzili do tej decyzji w odmienny sposób i w zależności od sytuacji w poszczególnych gminach próbowali zabezpieczyć swoją pozycję. Na ogół jednak decyzje dotyczące likwidacji szkół podejmowane były ostrożnie. Z perspektywy czasu wójtowie ocenili je nawet jako nadmiernie wyważone i zachowawcze (szerzej zob. podrozdz. 5.8). Ostrożność i poszukiwanie wsparcia w procesie likwidacji szkół były widoczne nawet w przypadku wójtów cieszących się wysokim poziomem zaufania w wyborach samorządowych (tab. 52). Za wójta o silnej pozycji można – zdaniem autorów – uznać kandydata, który zwyciężył w I turze wyborów. W kontekście oceny poziomu poparcia wójta przez społeczność lokalną należy także uwzględnić frekwencję w wyborach samorządowych w badanych gminach.

Biorąc po uwagę wyniki wyborów przedstawione w tabeli 52 oraz na wykresie 18, a także uwzględniając poziom frekwencji w wyborach samorządowych (zob. tab. 11), można stwierdzić, że nadzwyczaj silne poparcie miał tylko jeden z wójtów badanych gmin, a mianowicie wójt gminy MII. Wysokim poparciem cieszyli się również wójtowie gmin SI i PII, którzy mimo likwidacji szkół, w kolejnych

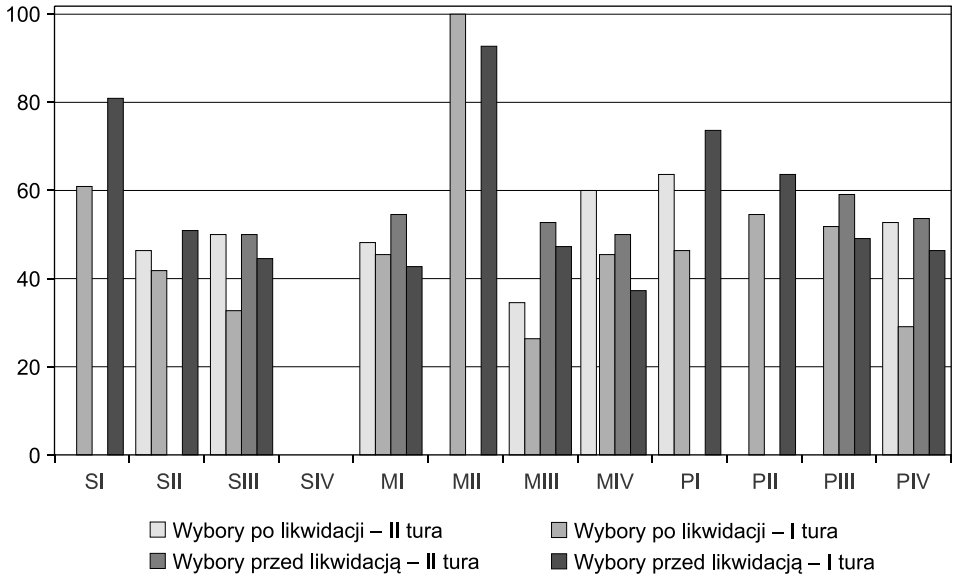
Tabela 52. Poparcie uzyskane przez wójtów w wyborach w roku 2006, 2010 i 2014

Gmina	Odsetek uzyskanych głosów w wyborach wójta						Likwidacja szkół	
	2006		2010		2014		liczba	rok
	I tura	II tura	I tura	II tura	I tura	II tura		
SI	A – 50,04		B – 80,69 A – nie startował		B – 61,14		5	2012
SII	B – 50,61		B – 50,67		B – 41,52 C – 27,51	C – 53,53 B – 46,47	1 1	2012 2013
SIII	D – 24,42	D – 50,33	D – 42,75 E – 44,29	E – 50,08 D – 49,92	E – 32,32 D – 35,68	E – 50,09 D – 49,91	2 2 1	2011 2012 2014
SIV	F – 85,91		F – 70,87		G – 52,62 F – nie startował		1 1	2012 2013
MI	H - 60,12		H – 42,52	H – 54,61 I – 32,97	H – 45,19 I – 52,25		1 1 1	2008 2011 2014
MII	J – 84,09		J – 92,36		J – 100,00		4	2011
MIII	K – 47,47	K – 53,18	K – 26,35	L – 65,86 K – 34,14	L – 29,49 K – 24,10	L – 51,46 K – 48,54	5	2008
MIV	Ł – 81,47		M – 37,22 Ł – nie startował	M – 50,07	M – 45,89 Ł – 25,84	M – 59,92 Ł – 40,08	3	2011
PI	N – 37,30	N – 60,91	N – 73,88		N – 46,34 O – 27,99	N – 63,99 O – 36,01	1	2011
PII	P – 41,33	P – 72,58	P – 63,60		P – 54,99		1	2012
PIII	R – 49,97	R – 71,08	R – 49,36 S – 37,39	R – 59,39 S – 40,61	R – 51,65		1	2011
PIV	T – 50,78		T – 38,24 U – 46,36	U – 53,56 T – 46,44	U – 29,48 T – 30,26	U – 52,35 T – 47,65	3 3	2008 2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej, http://pkw.gov.pl/352_Wybory_i_referenda [dostęp: 24.02.2018].

wyborach zwyciężyli w I turze głosowania. Należy jednak zaznaczyć, że zlikwidowane w gminie SI szkoły przejęły do prowadzenia powołane w tym celu stowarzyszenia, mocno wspierane przez wójta. Niemniej w obu przypadkach poziom poparcia dla wójtów się zmniejszył. Natomiast w gminie MII pozycja wójta się umocniła, mimo że w czasie swojej drugiej kadencji zlikwidował w gminie łącznie cztery szkoły. Podobnie jednak jak w gminie SI, przejęło je do prowadzenia stowarzyszenie, do którego powstania walnie się przyczynił. Zyskawszy tak silne poparcie w wyborach, wójt nie obawiał się konsekwencji decyzji. Czuł, że mając tak silną pozycję, może spodziewać się akceptacji przez społeczność lokalną jego wizji rozwoju oraz stosowanych metod działania. Zapytany o poparcie społeczne w momencie likwidacji szkół, stwierdził:

> Gdybym słabym był wójtem, to bym tego nie zrobił. Dziś [wywiad przeprowadzony w 2017 roku – w trakcie jego trzeciej kadencji – A.K. i B.K.] już taki mocny nie jestem, ponieważ z każdym rokiem, im dłużej człowiek jest, tym bardziej się nudzi ludziom i tym bardziej już ludzie… no jak by to powiedzieć… no niestety, łaska pańska na pstrym koniu itd. Więc byłem mocnym wójtem. Nie bałem się. Miałem dobrą pozycję. Nie żałuję tego, co zrobiliśmy, bo dzięki temu rozwijamy się dalej, a oświata nic nie straciła (M/II/W).



Wykres 18. Poparcie (w %) uzyskane przez wójtów ponownie ubiegających się o mandat w wyborach przed likwidacją szkoły i po jej przeprowadzeniu

Źródło: opracowanie własne.

Jako silnego wójta odbierali go także mieszkańcy gminy, radni i pracownicy urzędu:

> [Pozycja wójta – A.K. i B.K.] bardzo dobra. Bardzo. Tak, był postrzegany jako lider społeczny i ludzie mu ufali (M/II/R1).
>
> Tak. Wójt to tutaj był silny. On wcześniej – przed rozpoczęciem pracy wójtowskiej – pracował w ODR-ze. No i każdy go znał jako takiego pomocnego… no energia w nim jest. On to dla gminy dałby się zarżnąć. No trzyma porządek tutaj. (…) Ludzie mu zaufali, jeździliśmy na te zebrania i od razu zaczęliśmy tworzyć to stowarzyszenie. To był wójta pomysł, żeby tu lokalne stowarzyszenie tworzyć. No mieliśmy doświadczenie z tym jednym zewnętrznym stowarzyszeniem. Nie najlepsze. Nie najlepsze (M/II/KJ).

Silna pozycja sprawiała, że wójt gminy MII podejmował decyzje odważnie, nie obawiając się konsekwencji:

> Nie obawiał się. No właśnie nie. Dobry gospodarz i lider. No nie da się ukryć, że dużo zmienił na korzyść w gminie. Gmina się rozwinęła na pewno. Tak, mógł sobie pozwolić na takie decyzje (M/II/DS/N/ST1).

W przypadku wójtów, którzy w wyborach nie uzyskali silnego poparcia i wygrali je niewielką przewagą głosów, kluczową rolę w podjęciu kontrowersyjnej decyzji odgrywały wsparcie ze strony rady gminy oraz inne czynniki, które pozwoliłyby zminimalizować ewentualne negatywne konsekwencje. Należał do nich m.in. czas, jaki pozostał od momentu likwidacji do kolejnych wyborów. Wójtowie, którzy obawiali się konsekwencji, zazwyczaj tak radykalne decyzje podejmowali tuż po objęciu władzy, licząc na to, że do kolejnych wyborów ludzie zapomną bądź inne dokonania zrealizowane w czasie kadencji pozytywnie wpłyną na ich postrzeganie przez społeczność lokalną. W żadnej spośród badanych gmin nie wprowadzono istotnych zmian w sieci szkół w roku wyborczym. Najczęściej likwidacja szkół była dokonywana w drugim lub trzecim roku po wyborach samorządowych, rzadziej w pierwszym. Przy czym procesy likwidacyjne realizowane były wówczas na większą skalę i obejmowały nawet kilka szkół, jak w gminach SI, MII, MIII, MIV, PIV. Na likwidację szkół w roku wyborczym zdecydowały się władze tylko dwóch gmin, ale skala przeprowadzonych likwidacji była niewielka i dotyczyła tylko jednej placówki w przypadku każdej z gmin (zob. tab. 15). Plany ewentualnej likwidacji w pierwszym roku po wygraniu wyborów, choć wydają się rozwiązaniem „najbezpieczniejszym", były dość trudne do urzeczywistnienia z uwagi na krótki czas, jaki upłynął od momentu ogłoszenia wyników wyborów do wszczęcia procedury likwidacyjnej, której pierwszym etapem było podjęcie uchwały intencyjnej, a następnie powiadomienie właściwych podmiotów o zamiarze likwidacji szkoły. Takie

rozwiązanie można zauważyć w przypadku wójtów, którzy sprawowali kolejną kadencję i wcześniej planowali działania związane z likwidacją. Przykładowo w gminach MII, MI, PI i PIII przeprowadzono likwidacje szkół w pierwszym roku po wyborach, ale we wszystkich wójtowie sprawowali władzę kolejną kadencję. Tylko w przypadku dwóch gmin nowo wybrany wójt zdecydował się na likwidację szkół w ciągu roku od objęcia władzy. Obserwacje przeprowadzone przez autorów na ogół potwierdzają tzw. hipotezę roku wyborczego sformułowaną przez J. Herczyńskiego i A. Sobotkę (2014, s. 110–113; zob. też Dziemianowicz-Bąk i Dzierzgowski 2014, s. 36; Ciepielewska-Kowalik 2016, s. 274), choć zdarzały się wyjątki. W 2014 roku szkoły zostały zlikwidowane w gminach SIII i MI. O tym, że moment podjęcia działań likwidacyjnych był istotny, świadczą następujące wypowiedzi:

> Było jeszcze dwa lata do wyborów, to się to wszystko wytonowało. Zaczęli funkcjonować. Nie wtrącałem się jak oni się tam wybierali, nawet prezesem jednego stowarzyszenia – w (…) został mój konkurent, który ciągle startuje na wójta. Mogłem go wymiksować z tego prezesostwa, ale skoro go społeczeństwo chce, to czego nie. Na wójta i tak nie został wybrany (S/I/W).

> No na pewno była [obawa o utratę poparcia – A.K. i B.K.]. Ale się okazało, że wszędzie tam dostałem dużo głosów. To było na początku kadencji. Może na końcu to by się bardziej odbiło. Ale naprawdę mieszkańcy przyjęli to w ciągu roku, zobaczyli, że dzieciom się krzywda nie dzieje, i zobaczyli, że mogą korzystać z różnych innych rzeczy, gdzie tam nie mieli po prostu (M/IV/W).

Wójtowie częściej ryzykowali i podejmowali kontrowersyjne decyzje, mając silne oparcie w radzie. Likwidacja szkół w części gmin była wynikiem długotrwałego procesu konsultacyjnego (zob. Dziemianowicz-Bąk i Dzierzgowski 2014, s. 26; Kloc 2012, s. 42–43). Władze niektórych jednostek terytorialnych decydowały się na działania częściowo rozwiązujące problem dużego obciążenia budżetu gminy koniecznością realizacji zadań oświatowych, na przykład poprzez obniżenie stopnia organizacyjnego bądź tworzenie szkół filialnych, w przypadku których oszczędności wynikały z ograniczenia kadry zarządzającej i dydaktycznej, które były wspólne dla szkoły macierzystej i filii. Podjęcie decyzji o likwidacji we wszystkich gminach poprzedzone było ustaleniami z radnymi. *De facto* od rady zależał wynik głosowania. Żaden z wójtów nie podjął się dokonywania zmian w sieci szkół, nie mając poparcia radnych (tzw. swoich radnych w radzie), akceptacji rady dotyczącej likwidacji bądź silnego podziału w radzie. Interesujące jest to, że oficjalne poparcie rady nie zawsze musiało być stuprocentowe. Dla władz istotne było to, czy w momencie głosowania projektu uchwały w sali była wystarczająca liczba radnych. Wójtowie byli świadomi, że radni z okręgów, w których zlokalizowane są szkoły przewidziane do likwidacji, jako przedstawiciele społeczności lokalnej są zobligowani głosować zgodnie z interesem mieszkańców, a nie władz gminy (wójta). W przypadku tej

decyzji część wójtów nawet od „swoich" radnych nie wymagała jednomyślności, rozumiejąc ich trudne położenie:

> Tak. Cała rada była „za", z tym że radni, których sprawa dotyczyła, wstrzymali się (M/IV/W).
>
> No mój poprzednik [wójt – A.K. i B.K.] z wykształcenia był nauczycielem i jest nauczycielem. W tej chwili nie pracuje w tym zawodzie. Większość w radzie miał na pewno, dlatego mógł sobie pozwolić na tego typu ruchy i podejmowanie uchwał (S/II/W).
>
> Takie decyzje podejmowałem tylko wtedy, kiedy miałem większość w radzie. Kiedy miałem wielkość w radzie. No bo no jak lecieć tak… Kiedy nie miałem większości, to takich decyzji nie podejmowałem. Zdarzyło mi się raz [w jednej z trzech kadencji – A.K. i B.K.], że większości w radzie nie miałem. Jak proponowałem decyzję, to szedłem przygotowany na taką dyskusję. Mieliśmy rozpisany scenariusz. Z kim się spotykać, ile razy się spotykać. Do oporu się spotykaliśmy na zebraniach wiejskich czy gdzieś tam zapraszaliśmy jakieś komitety oporu, zapraszaliśmy tutaj. My to nawet mieliśmy tu taką sytuację, że przy jednej szkole to nam cała wioska tutaj przyjechała i z trumną szli pod urząd. My tu z przewodniczącym obecnym przyjmowaliśmy ich tutaj i razem z nimi „płakaliśmy", no bo co? Oczywiście ta agresja szła na nas… (P/III/W).

W zależności od przekonania o skali społecznego poparcia, nastawienia rady gminy, a także efektów wdrażania innych działań realizowanych w gminie, które mogłyby ewentualnie zniwelować negatywne skutki decyzji dotyczącej likwidacji szkoły (np. inwestycje, przeznaczenie budynków pozostałych po szkołach na świetlice wiejskie), wójtowie stosowali odmienne metody działania, które w dużej mierze wynikały z charakteru samego wójta i przyjętego stylu rządzenia w gminie (stylu przywództwa) (Gawroński 2010, s. 238–246; Kołomycew 2013, s. 305–310; Swianiewicz i Klimska 2003, s. 20–28; Currie, Grubnic i Hodges 2011, s. 242–264).

Analizując działania wójtów związane z likwidacją szkół w badanych gminach, można wyróżnić cztery typy w zależności od stylu przywództwa: wójt-despota, wójt-ryzykant, wójt zawodowy i wójt-strateg. Nie są one rozłączne – w przypadku uczestniczących w badaniach wójtów można było dostrzec łączenie cech charakterystycznych dla różnych typów. Wójtowie, którzy zdecydowali się na radykalną formę działania, tj. likwidację szkół bez możliwości tworzenia na ich bazie szkół stowarzyszeniowych, z reguły wysoko oceniali swoją pozycję i nie obawiali się konsekwencji podejmowanych działań. Mieli przy tym świadomość, że mogą one wpłynąć na obniżenie ich dotychczasowego poziomu poparcia społecznego w przyszłości. W tym przypadku można wskazać dwa typy wójtów: despotę i ryzykanta. Wójta-despotę cechowało koncentrowanie się na ustalonym celu, którym była likwidacja szkoły uzasadniania wysokimi kosztami jej utrzymania, brak współpracy

ze społecznością lokalną oraz niewyrażanie zgody na żadne rozwiązania „pośrednie" mające zapobiec zupełnej likwidacji szkoły (zob. Kloc 2012, s. 15–23). Wójt-despota był przekonany o swojej racji, a jego przeświadczenie o słuszności działań wzmacniało poparcie rady gminy, w której miał „większość":

> Tak, tak. Najpierw uzgodniłem z radnymi i oni poparli. No 100%. Jednogłośnie. No… wstrzymali się ci, co z tej miejscowości byli radnymi. Natomiast wiedzieli o finansach, wiedzieli, że jest mało dzieci, wiedzieli, jakie perspektywy, bo z USC mieliśmy, ile jest mieszkańców, ile jest w przedszkolu, ile jest dzieci… No i nie było już sensu żadnego (S/III/W).

> Tutaj radni to musieli otwarcie zadeklarować. No tu już było głosowanie, no to albo jesteś „za", albo „przeciw". I większość radnych była za zamknięciem (…) (P/I/W).

Nie oznacza to, że wójt-despota nie brał pod uwagę możliwych konsekwencji i nie próbował minimalizować ewentualnych strat. Niemniej podejmowane przez niego działania były czasami wątpliwe pod względem etycznym. O radykalnym podejściu do likwidacji, bez możliwości jakichkolwiek ustępstw, świadczą poniższe wypowiedzi:

> No część osób uległo. Dali się przekonać. Dostali pracę, tzw. staż czy prace interwencyjne na trzy miesiące. A później rodzice do domu, a dziecko już zostało w (…). Tak obiecywał… prace, drogę… do dzisiaj nie zrobił. Chociaż miał zrobić, a kończy się druga kadencja. I już chyba nie zdąży zrobić (S/III/R2/N/ST).

> No i te 10 dzieci to były osoby, które były uzależnione od zasiłków. Dzieci poszły do (…) [dotyczy wysłania dzieci do szkoły w innej gminie w proteście przeciwko likwidacji szkoły – A.K. i B.K.], ale GOPS [Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej – A.K. i B.K.] nie dał im „dożywiania", dofinansowania na dożywianie i zgłosił do sądu, że dzieci są niedożywiane. My się odwołaliśmy do sejmiku. Przyszło do nich, że mają obowiązek wypłacić to dofinansowanie do dożywiania, niezależnie gdzie dziecko, do jakiej szkoły chodzi. I oni to wypłacili. No ale się zaczęło. Utrudnianie z zapomogami. Zgłaszanie do sądu, że dzieci zaniedbane, brudne itd. Także te dzieci, te rodziny, które żyły z zasiłków, no to zabrali te dzieci. Ale reszta, w tym moje dziecko jedno, teraz drugie idzie, też do (…) (P/I/N/R).

Z kolei w przypadku wójta-ryzykanta kluczowe znaczenie miał fakt posiadania alternatywy w postaci podjęcia innej pracy, na przykład własnej działalności gospodarczej, lub wcześniejsze zatrudnienie w sektorze prywatnym. W przypadku wójtów mających za sobą doświadczenie pracy poza sektorem publicznym podejmowane

decyzje były bardziej ryzykowne, podobnie jak styl sprawowania władzy, który zawierał elementy zarządzania typowego dla przedsiębiorstw. Brak uzależnienia od pełnienia funkcji publicznych oraz fakt, że wybory nie oznaczają „być albo nie być", pozwalały części spośród badanych wójtów podejmować decyzje bez uwzględniania nacisków społecznych. Niemniej ten typ wójtów również stosował rozwiązania dające możliwość ograniczenia potencjalnego konfliktu. Były one zbliżone do działań typowych dla wójta-stratega. Polegały na uprzednim rozpoznaniu sytuacji, wybadaniu nastrojów społecznych, a nawet przeprowadzeniu dosłownej „kalkulacji wyborczej", czyli przeliczeniu głosów mieszkańców w poszczególnych okręgach i oszacowaniu ewentualnego ryzyka utraty poparcia w wyborach. O tym, że alternatywa, jaką stanowiła możliwość podjęcia zatrudnienia poza sektorem publicznym w momencie utraty stanowiska wójta, zapewniająca „miękkie lądowanie", ośmielała wójtów do odważniejszych działań, świadczą następujące wypowiedzi:

> No ja tu nie jestem na etacie. No pewnie każdy tak mówi. Ale to, że człowiek jest niezależny finansowo, to jest naprawdę dużo łatwiej zarządzać. Gorzej, jak nie ma człowiek alternatywy. I to naprawdę dużo łatwiej się robi. No bo to nie będzie tak, że co teraz zrobię, jak mnie nie wybiorą. No będzie tragedia. No nie, nie będzie tragedii. Życie będzie się toczyło dalej. No ja zabezpieczyłem sobie powrót. No mam już następcę, ale sobie zostawiłem jakąś „działeczkę" (P/II/W).

> No myślę, że to [pozycja w środowisku lokalnym – A.K i B.K.] na drugim tle. Podejmując decyzje… dla mnie jest drugorzędną sprawą, czy wygram czy przegram. Po prostu decyzja według mnie jest po gospodarsku, tak trzeba zrobić. A czy wpłynie na plus czy minus, no to trudno. Czas pokaże. Tak po prostu trzeba było zrobić. (P/I/W).

Decyzja dotycząca likwidacji szkół była znacznie trudniejsza dla wójtów, którzy niejako pełnili tę funkcję „zawodowo", a więc kolejną kadencję, bądź dla tych, których cała kariera zawodowa związana była z samorządem[208]. Należy zaznaczyć, że alternatywa w postaci innego miejsca pracy, sprawowanie funkcji wójta w kolejnej kadencji, jak również relatywnie duże poparcie społeczne mierzone wynikiem wyborczym istotnie wpływały na sposób sprawowania władzy przez wójtów, a zwłaszcza planowanie strategiczne w obszarze polityk publicznych, w tym polityki oświatowej (zob. Gendźwiłł i Swianiewicz 2017). Podejmowanie decyzji dotyczących likwidacji szkół utrudniał wójtom fakt uprzedniego wykonywania zawodu nauczyciela. Likwidacja szkoły oznaczała w pewnym sensie zawodową banicję, a także poróżnienie ze środowiskiem nauczycielskim, z którego wójt się wywodził:

---

[208] Część spośród badanych wójtów przed objęciem stanowiska była zatrudniona w jednostce samorządu terytorialnego, np. na stanowisku sekretarza, lub pełniła funkcję radnego.

> Ze mną to jest taka historia, że ja byłem dyrektorem w jednej z tych [zlikwidowanych – A.K. i B.K.] szkół przez sześć lat. I zamknąłem sobie drogę, bo zlikwidowałem szkołę, w której pracowałem. (…) Cztery lata byłem chory. To nie było takie proste (…), koleżanki bardzo dobre trzeba było zwolnić. Wprawdzie tłumaczyłem im, że zostaniecie nauczycielkami w szkołach stowarzyszeniowych, ale było trudno… (S/I/W).

Wójtowie zawodowi zasadniczo dzielili się na „koncyliacyjnych" i despotycznych. Ci pierwsi byli bardziej spolegliwi, nastawieni prospołecznie i obawiali się konsekwencji decyzji dotyczących likwidacji szkół. Częściej też przyjmowali równocześnie rolę lidera społecznego i inicjowali zakładanie stowarzyszeń lokalnych bądź próbowali szukać pracy dla nauczycieli z likwidowanych szkół w innych placówkach. Dążąc do uniknięcia konfliktu społecznego, wójtowie tego typu podejmowali decyzje nie zawsze racjonalne w wymiarze ekonomicznym:

> Staraliśmy[209] się, żeby mieli zapewnione [miejsca pracy – A.K. i B.K.] w innych szkołach, nawet kosztem zwiększania zatrudnienia, nie bardzo racjonalnego, prawda? Ale staraliśmy się, żeby mieli. U nas nie było jakiegoś takiego oporu związanego ze zwolnieniami. Staraliśmy się, żeby nie było. Zdarzały się przypadki, że ktoś tam musi odejść. Ale żeby taka masowa fala, to nie (S/IV/W).

W gronie wójtów zawodowych byli także wójtowie wykazujący cechy wójta-despoty. Byli zdeterminowani, aby utrzymać stanowisko, i próbowali osiągnąć ten cel za wszelką cenę, posuwając się czasami do działań wątpliwych pod względem etycznym. Nie zawsze cieszyli się wysokim poparciem społecznym, ale wówczas podejmowali działania zmierzające do uzyskania wsparcia podmiotów zewnętrznych. Jedna z radnych (z zawodu nauczycielka) określiła wójta swojej gminy w następujący sposób:

> To jest taki zepsuty despota. On jest zepsuty do szpiku kości. No on zawsze był wójtem… Miał 26 lat, jak został naczelnikiem, a później był wójtem… później był wójtem i później był wójtem, a jak nie był wójtem, to założył (…) i był kierownikiem. W sąsiedniej gminie (S/III/R2/N/ST).

Ostatnim typem wójta, wyróżnionym w związku z przeprowadzanymi procesami likwidacyjnymi w badanych gminach, jest wójt-strateg. Charakteryzuje go pragmatyczne podejście do zarządzania zasobami gminy, a także doświadczenie zdobyte w czasie pracy poza sektorem publicznym. Wójt-strateg wykazuje cechy

---

[209] Respondent w czasie kadencji poprzedniego wójta pełnił funkcję sekretarza gminy i był pośrednio zaangażowany w proces likwidacji szkół gminnych.

menedżera, ale rzadziej podejmuje decyzje, które mogą negatywnie wpłynąć na jego ocenę przez społeczność lokalną niż wójt-ryzykant. Wójt-strateg ma też pewne cechy wójta zawodowego. Decyzje strategiczne wymagają uprzedniego planowania i wyczucia właściwego momentu wdrażania zmian. To z kolei jest możliwe w sytuacji, gdy wójt sprawuje swoją funkcję kolejną kadencję z rzędu. Trudno oczekiwać od nowo wybranego wójta strategicznych decyzji, wymagających wiedzy na temat sytuacji gminy, specyfiki relacji i nastrojów społecznych oraz ich ewentualnych konsekwencji (zob. Świętalski 2016; Fałkowski i Bukowska 2016). Wójt-strateg to najczęściej wójt o silnej pozycji, mający świadomość poparcia społecznego, dlatego może on planować pewne działania obejmujące horyzontem czasowym kolejną kadencję. W przypadku wójtów-strategów kwestia oświaty jest jednym z elementów układanki, jaką stanowi system lokalny. Mając świadomość swoich osiągnięć na innych polach i wiedząc, że ludzie je doceniają, wójtowie tego typu nie obawiali się aż tak decyzji (nawet radykalnych) w polityce oświatowej. Poparcie społeczne zapewniało im dobre rządzenie gminą jako całością. Tak o swoim poprzedniku mówił jeden z wójtów z województwa świętokrzyskiego:

> Oj tak. Wójt wygrywał wybory z wynikiem 99%. To tak. Był silny charakter i jak powiedział, tak zrobił. Ludzie ufali. I u nas się bardzo dużo robiło. Nasza gmina to jest taki przykład beneficjenta zmian, tej reformy samorządowej generalnie. Bardzo dużo się robiło przez ten okres 20 lat. Byliśmy gminą zacofaną, taka Galicja, małopolska, świętokrzyska wieś. Może nie Galicja terytorialnie, ale ta struktura była bardzo podobna. Gospodarstwa dwuhektarowe, większość ludzi utrzymywała się z pracy w zakładach w (…), które były największym przedsiębiorstwem regionu. No i sobie bardzo dobrze żyli. Po upadku zakładów w (…) to była klęska tutaj. To była naprawdę katastrofa. Bezrobocie, bieda. Tak to teraz patrzymy z uśmiechem na te czasy, ale początek lat 90. to tu było okropnie. Naprawdę my tu przez te dwadzieścia parę lat dokonaliśmy ogromnego skoku cywilizacyjnego. Ludzie doceniają te zmiany. Jego urzędowanie zbiegło się z tymi działaniami. No to nie wszystko była jego zasługa. Bo inne gminy wójta (…) nie miały, a też się rozwijały, ale u nas te potrzeby były bardzo duże, a on inwestował i ludzie to widzieli (S/IV/W).

Ten typ przywódcy lokalnego uczył się na błędach poprzedników oraz analizował zmiany i tendencje w najbliższym otoczeniu. Doświadczenia poprzednich likwidacji były istotne, aby uniknąć konfliktu społecznego lub ewentualnie umiejętnie nim zarządzać. Postawa ta jest zbliżona do zachowania wójta-wizjonera według typologii P. Johna (za: Swianiewicz i Klimska 2003, s. 25):

> Nie ukrywam, że się przygotowałem do tego wcześniej. (…) Wcześniej tak nie było [przy likwidacji za poprzedniego wójta w kadencji 2002–2006 – A.K i B.K.]. Miałem już doświadczenie. (…) To doświadczenie, które miałem z tej

> likwidacji szkoły, gdy byłem przewodniczącym rady i jakby troszkę stałem z boku, bo to głównie wójt rozmowy prowadził, to wtedy była taka sytuacja, że no rada podjęła decyzje, ale trochę inaczej to wyglądało. Troszkę… no nie było tak łagodnie jak teraz. No wyciągnąłem wnioski z tego. Zresztą ja wiedziałem już wcześniej, że taką decyzję będę musiał podjąć i przygotowałem się, i rozmawiałem i w kuratorium opinia była pozytywna, ale to już wcześniej rozmawiałem i ustaliłem, jak kurator to widzi, tak że… (P/II/W).

> (…) było piątą likwidowaną szkołą. Mieliśmy już doświadczenia, jak postępować, żeby nie zaogniać sytuacji. Żeby łagodzić. Bo to, że będą protesty i to, że na tym etapie ludzie mają rację, to nie mieliśmy żadnych wątpliwości. Natomiast patrzyliśmy długofalowo (P/III/W).

Wśród respondentów znaleźli się wójtowie, którzy przed podjęciem decyzji dotyczącej likwidacji szkoły orientowali się, jak z analogicznym problemem radzą sobie wójtowie w sąsiednich gminach. Choć na pytanie dotyczące konsultacji z wójtami innych gmin w tej kwestii raczej stwierdzali, że ich nie prowadzili i na nikim się nie wzorowali, to jednak mieli wiedzę na temat działań włodarzy sąsiednich jednostek terytorialnych i ich problemów:

> Jest taka gmina (…) powiat (…). Tam to wyjątkowy jest ten wójt. Tam poszedł *va banque*, a on zrobił tak, że stworzył jakby gminne stowarzyszenie. I to dalej jakby gmina prowadzi przez gminne stowarzyszenie. Ja bałem się tak zrobić (S/I/W).

Podejmując kontrowersyjną decyzję o likwidacji szkół, wójt-strateg brał pod uwagę właściwy moment. W tym przypadku kwestia dotyczyła głównie nauczycieli i możliwości zapewnienia im pracy w innych szkołach na terenie gminy. Wójtowie zdawali sobie sprawę, że „dogadanie się" z nauczycielami jest warunkiem przezwyciężenia konfliktu (szerzej zob. podrozdz. 5.7; zob. też Kloc 2012, s. 44–45; Dziemianowicz-Bąk i Dzierzgowski 2014, s. 41–44). W związku z tym „właściwy moment" na przeprowadzenie likwidacji następował wtedy, gdy władze gminy były w stanie zatrudnić nauczycieli:

> No akurat tam to była taka sytuacja, że ci nauczyciele to byli świadomi, że prędzej czy później to ta szkoła zostanie zlikwidowana. A pojawiała się dobra oferta, bo to była ta obietnica pracy. Lepszej mogło nie być. W dobrym momencie tą decyzję podjąłem… (P/II/W).

O tym, że możliwość zatrudnienia nauczycieli w innych szkołach stanowi szansę na mniej dotkliwe przejście przez proces likwidacji, był przekonany także inny wójt z województwa pomorskiego:

> Zapewniliśmy pracę wszystkim nauczycielom. Buntowali się wszyscy. Od początku mówiłem, że zapewnimy. I to nie było takie „sobie a muzom". Ja nie lubię ludzi w błąd wprowadzać czy mówić nieprawdy, wiedząc o tym, że to będzie inaczej. Wielokrotnie mówiłem, że jest to moment taki, że zapewniamy pracę, i dostali naprawdę pracę. (…) Moim ambasadorem byli nauczyciele, do których dzieci miały przyjść [po likwidacji szkoły – A.K. i B.K]. Dyrektorka zespołu, do którego miały przejść dzieci z (…), była nauczycielką w tej szkole [zlikwidowanej – A.K. i B.K.]. I ja robiłem wszystko – przy pomocy moich pracowników – żeby łagodzić całą sytuację społeczną już wtedy, kiedy ta decyzja była praktycznie podjęta. Wcześniej nie robiłem rozpoznania, bo po prostu wiem z doświadczenia, że tutaj nie ma argumentów, żeby… że tak powiem rozładować to, co ma nastąpić. Nie ma. Będą zawsze protesty. Nie rozbroi się tego przed. Natomiast trzeba się przygotować, kiedy już dojdzie do tego (P/III/W).

5.6. Rola szkoły w środowisku lokalnym

Mobilizacja społeczności lokalnej zmierzająca do obrony szkoły wynikała z faktu, że stanowiła ono „lokalne dobro wspólne". Taki cel podejmowanych działań deklarowali respondenci. Oczywiście poza interesem wspólnym każda z zaangażowanych w obronę szkoły stron miała własne interesy. W przypadku nauczycieli obrona szkoły była jednoznaczna z obroną miejsca pracy; motywacja do działania była oczywista. Z kolei rodzice uczniów argumentowali swoje działania także chęcią utrzymania placówki w pobliżu miejsca zamieszkania oraz względami bezpieczeństwa i obawami związanymi z koniecznością dowozu dzieci (zwłaszcza małych) do innych szkół (Bajerski 2014, s. 139). Pomijając w tym miejscu partykularne motywacje nauczycieli i rodziców, warto przyjrzeć się szkole jako instytucji z perspektywy kategorii dobra publicznego (wspólnego) o charakterze lokalnym, której utrata prowadzi do marginalizacji miejscowości i pozbawia ją szans rozwojowych (zob. tamże 2014, s. 139; Bajerski i Błaszczyk 2015, s. 98–99; Kloc 2012, s. 45–46).

W dyskursie publicznym dotyczącym obrony przed likwidacją zwłaszcza tzw. małych szkół kluczowym argumentem jest ich integracyjny i kulturotwórczy charakter (zob. Czarnecka 1994, s. 46; Tołwińska-Królikowska 2011b; Rutkowska 2015, s. 77). W toku prowadzonych badań próbowano zweryfikować faktyczne znaczenie szkół w społecznościach wiejskich. W tym kontekście pojawiają się pytania dotyczące m.in. pozaedukacyjnego wymiaru działalności szkół – na ile mają one charakter ośrodka kultury, a także prestiżu, jaki szkoła przynosi miejscowości.

Jeżeli chodzi o kulturotwórczy charakter szkół na obszarach wiejskich, to problemem okazuje się rozumienie kategorii, jaką stanowi „instytucja kultury". W przypadku szkół wiejskich określenie „instytucja kultury" wydaje się przesadne.

Ogólnie rzecz ujmując, za instytucję kultury uznać można podmiot będący jednostką sektora finansów publicznych, powołaną przez właściwy podmiot sektora publicznego, który za jej pośrednictwem realizuje zadania z zakresu upowszechniania kultury. Ponadto jest on wyodrębniony organizacyjne, ma osobowość prawną, a także samodzielność finansową (Mituś 2015, s. 5). Szkoła może być postrzegana jako „instytucja kultury" w tym znaczeniu, że prowadzi edukację w obszarze kultury. Przekazuje treści, które pozwalają dzieciom i młodzieży korzystać z dorobku kultury, jej instytucji, a także dostrzegać wartość kultury i dziedzictwa narodowego (zob. Skrobot 2005, s. 109). W przypadku respondentów uczestniczących w badaniu określenie „instytucja kultury" lub „kulturotwórczy charakter" szkoły odnosiło się do szkolnych wydarzeń okolicznościowych, które były w niej organizowane, a w których udział był otwarty dla wszystkich mieszkańców miejscowości. Chodzi tu zatem bardziej o integracyjny charakter szkoły, która może być miejscem spotkań społeczności lokalnej (zob. Kopeć 2013, s. 6). Kulturalny wymiar zawęża się do podtrzymywania i pielęgnowania tradycji oraz historii danej miejscowości (zob. Pilch 2007, s. 15; Śliwerski 2014). Szkoła stanowi miejsce organizacji różnych wydarzeń, ale sama w sobie taką instytucją nie jest:

> Ja powiem na przykładzie ośrodka kultury[210]. My do szkół jeździliśmy z ofertami swoimi, z konkursami, z akcjami dla starszych ludzi, bo mieliśmy Dni Seniora co roku w innej szkole, jeździliśmy z majówkami rodzinnymi. W tą akcję angażowała się szkoła. W ten dzień Seniora dzieci coś tam przygotowały… No ale tak to była oferta ośrodka kultury. Raczej oferta. Teraz widzę, że szkoły do nas o pomoc przychodzą. No takie pozaszkolne formy to też mieli. Bo rodzice tam te noworoczne spotkania, choinki, Dzień Matki, Dzień Dziecka… No ale tak szerzej, to my zapraszaliśmy do współpracy. No ale szkoły mają takie różne inicjatywy, no np. wczoraj spotkanie z olimpijką z Rio. Samorząd zaprosili, rodziców… (M/III/R3).

Aktywne życie pozalekcyjne w zlikwidowanych szkołach było uzależnione od podejścia nauczycieli. Mimo wszystko w badanych gminach szkoła nie była instytucją ogólnodostępną, lecz obszarem zarezerwowanym dla nauczycieli, w którym powinni działać. Rola rodziców ograniczała się do pomocy przy wcześniej zaplanowanych przedsięwzięciach (zob. Marzec-Holka 2015, s. 156). W taki sposób rolę szkoły widziała nauczycielka, dyrektorka zlikwidowanej placówki:

> I padało to także podczas spotkań z władzami, że zabierają takie miejsce, gdzie – oprócz kościoła – się ludzie spotykają. Bo poza tym to we wsi nic nie było. Wszystkie imprezy mamusiowe, babciowe, choinka z kawiarnią dla rodziców, występy bez przerwy, to było – o i Wigilia, Jasełka, to to było

[210] Respondent był pracownikiem gminnego ośrodka kultury.

> takie miejsce, to pół wsi przychodziło. Sami no nie… nie organizowali. No żeby tak do szkoły jako instytucji weszli, to nie. To tak nie było. Też to nasze społeczeństwo (…) nie było jakieś „wyrywające się", ale na wszelkiego rodzaju inicjatywy… zresztą my wiele rzeczy wspólnie z rodzicami robiliśmy i to było mile widziane z ich strony. Bo szkoła była takim miejscem, że rodzic zawsze mógł przyjść, jakieś spotkania… Kiedyś działało takie stowarzyszenie w szkole, to też nauczyciele w nim jak „psy zaprzęgowe"… (M/IV/N2).

A oto opinia na temat zaangażowania rodziców:

> Czy angażują się rodzice? No angażują się. No wiadomo, że jest propozycja: organizujemy Dzień Dziadka. No to rodzice – przeważnie z tych trójek klasowych – się spotykają i jakoś tam w organizacji pomagają. My część artystyczną, a oni organizacyjnie. Czyli angażują się w życie klasy, szkoły. W takie kulturalne to nie. No może dlatego, że u nas jest GOK [Gminny Ośrodek Kultury - A.K. i B.K.] i wszystkie takie uroczystości są tam (S/IV/N1).

Świadome znaczenia szkoły jako miejsca spotkań mieszkańców, podejmując decyzję o jej likwidacji, władze gmin decydowały się na pozostawienie budynków szkolnych do dyspozycji społeczności lokalnej (zob. Hajduk 2013). Często spotykaną praktyką było, że w budynkach pozostałych po zlikwidowanej szkole tworzono świetlice wiejskie, oferując tym samym możliwość faktycznej aktywizacji i integracji mieszkańców (zob. Knieć, Goszczyński i Obrach-Prondzyński 2013, s. 171–172). Rozwiązanie to było swego rodzaju rekompensatą za likwidację szkoły. Miało także złagodzić opór społeczny:

> Tak taki argument [pozaedukacyjna rola szkoły – A.K. i B.K.] zawsze się pojawia. Tyle że w tych miejscowościach, w których likwidowane były szkoły, to mieliśmy zawsze jakiś wariant zastępczy. Na przykład, tak jak wspomniałem wcześniej o miejscowości (…), tam gdzie zlikwidowana była szkoła, otóż po likwidacji szkoły ten budynek szkoły został wyremontowany generalnie. Tam powstał też plac zabaw, boisko wielofunkcyjne. W tej chwili funkcjonuje tam świetlica wiejska, więc mieszkańcy również mogą tam skorzystać. Nie tylko dzieci, ale też mieszkańcy. I lokalny animator kultury organizuje tam życie kulturalne dla mieszkańców wsi. Organizowane są festyny, spotkania integracyjne. Jest kawiarenka internetowa. Powiedzmy, że tu nie było takie odcięcia od życia kulturalnego. Ponieważ tam, gdzie szkoła była likwidowana, proponowaliśmy w zamian świetlicę wiejską. Gdzie – powiedzmy – opiekuna zatrudniałaby gmina, gdzie bylibyśmy w stanie doposażyć taką świetlicę. No bo zdajemy sobie sprawę z tego, że w każdej wsi takie obiekty są potrzebne, z tym że oczywiście świetlica wiejska funkcjonuje na trochę innych zasadach niż szkoła sformalizowana, gdzie zatrudniamy nauczycieli na Kartę

> Nauczyciela, mimo niskiej frekwencji. No to rodziło szereg konsekwencji finansowych. I lepiej za te pieniądze zorganizować coś lepszego, dla szerszej grupy społecznej, a nie tylko dla uczniów (M/I/S).

Część respondentów krytycznie oceniała integracyjną funkcję szkoły, uważając, że współcześnie już jej nie pełni. Jako powód utraty części funkcji realizowanych w przeszłości przez szkoły wskazywano przemiany społeczne, które zaszły w ostatnich dekadach, a w ich konsekwencji zmianę podejścia mieszkańców do zadań władz gminy, roszczeniowość społeczności lokalnej oraz niechęć do angażowania się w działalność społeczną (zob. Pacewicz 2015; Sadura, Murawska i Włodarczyk 2017):

> To jest taki tradycyjny argument [pozaedukacyjna rola szkoły – A.K. i B.K.], bo przypuszczam, że jak nie było świetlic wiejskich, to szkoła była tą jedyną placówką kultury w danej wsi. W tej chwili, jak mówię (…), czasy się zmieniły (P/IV/W).

> Nie, nie. W moim odczuciu to jest przereklamowane. Przereklamowane. To jest taki argument właśnie podnoszony przez środowiska nauczycielskie, że szkoła tworzy ośrodek kultury. Takie… Patrząc w perspektywie tych lat, gdzie ja chodziłem do szkoły, to dla tej społeczności lokalnej co było? Dzień Babci, Dzień Dziadka, to były te miejsca, które te szkoły robiły i zapraszały. Tam się nic nie działo poza tym. Tam szkoła nie wychodziła do społeczności z jakąś inicjatywą, że róbmy np. Dzień Rodziny teraz… wspólnie. Oddolnych inicjatyw to nie. Ja też myślałem, że jak fundusz sołecki wprowadziliśmy, to dużą wartością dodaną to będzie, że coś wspólnie zrobimy, materiały kupimy… Teraz to jest tak: macie kasę, wyłońcie w przetargu, zróbcie wykonawcę i fajnie. To już się spaliło. Zaangażowania nie ma. Naprawdę muszą być zapaleńcy, którzy czy powołają te stowarzyszenia, czy… (M/III/R5).

> Szkoły są ważne z powodów edukacyjnych. Z innych? Ja bym nie przesadzał z tą kulturą, integracją. No na pewno jakiś prestiż miejscowość ma (M/III/P/N).

W kontekście kulturotwórczego charakteru szkoły w małych społecznościach wiejskich, istotne znaczenie okazuje się mieć szkoła w wymiarze materialnym, czyli budynek szkolny. W większości badanych gmin przewidziane do likwidacji szkoły zlokalizowane były w obiektach budowanych przez społeczność lokalną w ramach czynów społecznych. Często też szkoły budowano na gruntach należących do wsi. Uwarunkowania te wzmacniały przywiązanie społeczności do szkoły jako instytucji wspólnej, społecznej (S/II/R1/N/ST). Od planów władz gmin dotyczących przeznaczenia budynków szkolnych zależał przebieg konfliktu na tle likwidacji szkoły. Niemniej sentyment do budynku szkolnego nie oznaczał, że szkoła pełniła funkcje instytucji kulturalnej:

> Na początku ci mieszkańcy… bo to te wszystkie szkoły w jakichś czynach społecznych były budowane. Najpierw dla mieszkańców [przekazanie szkoły po likwidacji do wykorzystania przez mieszkańców – A.K. i B.K.] (…) Dzisiaj na wsi jest czterech–pięciu gospodarzy, którzy zapieprzają od rana do nocy. Reszta jeździ do Warszawy, gdzieś tam do pracy. Reszta to emeryci. Młodych ludzi nie ma. To kiedyś jak światła nie było, to w szkole się spotykali, czy jakieś tam pogadanki, prelekcje były. Dzisiaj jest internet, wszyscy mają internet. Ci, co ciężko pracują, to jak przyjdą do domu, to chcą się wyspać i rano iść do roboty. I nie podejrzewam…, nie, wiem na pewno, że to dzisiaj nie odgrywa już takiej roli jak kiedyś. 30 czy 50 lat temu. Dzisiaj jak ludzie chcą gdzieś iść, to muszą mieć warunki. To muszą mieć czyściutko. W chałupie mogą mieć brudno, ale jak gdzieś idą, to mają być warunki. Żeby mieć warunki, to trzeba kogoś zatrudnić, to są koszty. Najgorszą rzeczą są koszty. Ja zawsze patrzyłem, ile mnie to będzie kosztowało. Zrobić to nie jest problem. Bo pieniądze można znaleźć gdzieś… w gminie, w świecie, gdzieś poza gminą. Tylko potem trzeba to utrzymać. Zatrudnić ludzi to koszty stałe, jak trzeba to ogrzać, oświetlić, wyposażyć. To taborety i stolik nie wystarczą. Nie podejrzewam, że dzisiaj ktoś by chciał iść do takiego domu kultury… bo po co? (M/III/bW).

W przypadku części szkół podnoszono argumenty o charakterze historycznym, wskazując na tradycje poszczególnych placówek i ich unikatowy, zabytkowy charakter:

> No różne były argumenty [w obronie szkoły – A.K. i B.K.]. W przypadku obniżania stopnia organizacyjnego szkoły w (…) był podnoszony argument historii. To jest szkoła stara, niedawno obchodziła jubileusz stulecia. Jeszcze za czasów I wojny, gdy Austriacy okupowali, ta szkoła została wybudowana. Potem mieszkańcy tak aktywnie uczestniczyli w budowie tej szkoły. Te stare obiekty, które powstawały przed latami 80., to były szkoły budowane w czynie społecznym. Naprawdę ludzie dużo trudu wkładali w to, żeby coś powstało, i trudno było im się z tym [likwidacją – A.K. i B.K.] pogodzić. A ktoś tam budował dach, to drewno dziadek skądś tam woził przez ileś miesięcy z lasu… Ale szkoła nie jest po to, żeby cieszyła oko. Ona ma służyć dzieciom (S/IV/W).

Jeżeli chodzi o organizatorów pozaedukacyjnych działań szkolnych, to w przypadku badanych gmin byli to przede wszystkim nauczyciele (zob. Miko-Giedyk 2014). To oni organizowali wydarzenia i zapraszali do uczestnictwa społeczność lokalną. Mimo poczucia przywiązania do szkoły społeczność lokalna nie traktowała jej jako miejsca, w którym można coś wspólnie zrobić. Taką funkcję pełniły świetlice wiejskie lub centra rozwoju wsi (Sadura, Murawska i Włodarczyk 2017, s. 38, 48, 58–62). Nieco większe znaczenie integracyjne miała szkoła w miejscowościach,

w których nie funkcjonowały świetlice wiejskie, bądź w tych, które były oddalone od pozostałych miejscowości. Brak alternatywy powodował, że szkoła nabierała nieco większego znaczenia. Pod tym względem można dostrzec różnice w układzie regionalnym. Warto przypomnieć, że odmiennie ukształtowana historycznie była sieć szkolna w poszczególnych regionach. Nieco większe znaczenie pozaedukacyjne szkół można zauważyć w gminach województwa pomorskiego, zwłaszcza na terenach popegeerowskich. W przypadku miejscowości zlokalizowanych na tych obszarach szkoła była faktycznie jedyną instytucją, a tym samym szansą na spotkanie się uczniów po zajęciach. Na pozalekcyjne „życie" szkoły wpływał też fakt zamieszkiwania nauczycieli w budynkach szkolnych lub przyszkolnych. Granica między pracą a domem w ich przypadku się zacierała. Stała obecność nauczycieli na terenie szkoły sprawiała, że budynek i tereny przyszkolne (boiska) były dostępne dla uczniów, a rodzice mieli pewność, że dzieci mają „jakąś" opiekę:

> No nic nie zapowiadało aż takiej decyzji pana wójta [decyzja dotycząca likwidacji szkoły – A.K. i B.K.]. Tym bardziej że tak, ta szkoła to było takie centrum wszystkiego. Jak ludzie chcieli napisać podanie, to przychodzili do szkoły, jak trzeba było w czymkolwiek pomóc, to przychodzili do szkoły. W sprawach takich typowo rodzinnych też przychodzili do szkoły, bo to było centrum wszystkiego. Nie mieliśmy tam nic. Wszelkiego rodzaju imprezy popołudniowe odbywały się w szkole. To też istotne, że to było takie środowisko, a nie inne. 100% to było środowisko popegeerowskie. Potem doszło niewiele, bo tam w (…) jest trochę tego środowiska typowo rolniczego, to robiliśmy takie za darmo nawet zajęcia świetlicowe, żeby dzieci miały możliwość odrabiania lekcji i przy okazji korzystania czy z encyklopedii, czy komputerów, bo tego jeszcze wtedy nie było. No żeby nie odbiegali od tego środowiska (…), które już wtedy miało dostęp do tych środków komunikacji technicznej, to żeśmy to robili. Imprezy dla rodziców. Tylko i wyłącznie dla rodziców. To też robiliśmy. Takie życie w tej szkole to od rana do wieczora. Tym bardziej że dookoła szkoły były boiska, więc dzieciaki przychodziły (P/II/DS).

Szkoła mimo utraty części funkcji nadal w przekonaniu respondentów pozostaje istotnym czynnikiem decydującym o prestiżu miejscowości. Istnienie szkoły to sygnał, że miejscowość się rozwija, że ma młodych mieszkańców (Kotarba 2017b, s. 52; Tołwińska-Królikowska 2011a; Kloc 2012, s. 55). Argument ten był wskazywany zarówno przez przedstawicieli władz, jak i samych mieszkańców:

> Jeżeli ktoś przyjeżdża z jakiegoś większego miasta (…), to w rozmowie jest pytanie:
> – A szkołę to jeszcze macie?
> – Jest.
> – Jest? Ooooo [wyrażenie podziwu – A.K. i B.K.].

Władze gmin miały świadomość znaczenia szkoły dla danej miejscowości w momencie przystępowania do likwidacji. Wójtowie wiedzieli, że przekonanie o szkole jako wyznaczniku „żywotności" i prestiżu miejscowości może stać się przyczyną lokalnego konfliktu:

> No zdawałem sobie sprawę, że to była trudna decyzja. Trudna dla mnie, ale też trudna dla tych mieszkańców. Bo szkoła to jest zawsze tak utożsamiana, że to jest taki, no… czynnik kulturotwórczy, że to jest prestiż dla miejscowości. No zdawałem sobie z tego sprawę, że to będzie jakiś tam opór ze strony społeczeństwa (P/II/W).

W przypadku gmin, w których zdecydowano się na reaktywowanie szkół i prowadzenie ich przez stowarzyszenie powołane przez społeczność lokalną, można nawet zauważyć zwiększenie aktywności szkoły w środowisku lokalnym. Trudno tu mówić o jej kulturotwórczym wymiarze, ale zdaniem respondentów szkoła zaczęła „żyć". Zwiększyła się także aktywność nauczycieli, którzy pracując w szkołach samorządowych, nie podejmowali dodatkowych działań na ich rzecz. Świadczą o tym wypowiedzi wójtów gmin, w których powstały szkoły stowarzyszeniowe i były wspierane przez władze gmin:

> Szkoły pełnią funkcje ośrodków kultury. Ale teraz jakby bardziej się starają, bo to jest teraz walka o ucznia (S/I/W).

> Tutaj w szkole samorządowej przez lata wyzuto jakiekolwiek potrzeby i motywację do czegokolwiek. To… i tak się należy, i tak się należy. Tam natomiast szkoły stowarzyszeniowe, po pierwsze, prowadziły te stowarzyszenia złożone z rodziców i nauczycieli z naszego terenu. Im bardzo zależało na tym, żeby te szkoły się rozwijały. Ożywiła się funkcja tych szkół małych. Bo one były szkołami naszymi, były tak samo małe, bo miały po 30, po 40 dzieci. Ale ożywiła się ich funkcja społeczna, bo ta szkoła stała się, jak to kiedyś mówili, ośrodkiem kultury, sportu na tej wsi itp. itd. (M/II/W).

5.7. Przebieg konfliktów na tle likwidacji szkoły

Przystępując do omawiania konfliktu na tle likwidacji szkoły w badanych gminach, warto przywołać szerokie rozumienie konfliktu, które stanowi ramę dla dalszej analizy. Bazując na definicji konfliktu społecznego sformułowanej przez R. Dahrendorfa (1958, s. 178, 2008), autorzy przyjmują, że konflikt społeczny w gminie obejmuje wszelkie formy wyrażenia sprzeciwu wobec planowanych przez władze działań likwidacyjnych. Tym samym za konflikt społeczny uznają pojawiające się w wypowiedziach respondentów określenia takie jak: „protest", „opór", „spór", „bunt" czy „konfrontacja". Autorzy mają świadomość różnic semantycznych

przywołanych terminów, ale szerokie rozumienie konfliktu jest zasadne, ponieważ respondenci w swoich wypowiedziach unikali pojęcia „konflikt", które kojarzyło im się jednoznacznie negatywnie. Niemniej charakteryzując przebieg procesu likwidacji szkół w swoich gminach i związane z tym reakcje społeczne oraz podejmowane działania, wskazywali na okoliczności typowe dla konfliktu społecznego (zob. Sztumski 2000, s. 62).

W przekonaniu autorów powodem unikania w wypowiedziach określenia „konflikt" jest jego pejoratywny wydźwięk oraz to, że sugeruje ono wystąpienie trudnej sytuacji w gminie (Bodanko i Kowolik 2007, s. 86). Niechęć do nazywania powstałej sytuacji konfliktem w wielu przypadkach wynikała z przywiązania respondentów do miejsca zamieszkania, poczucia dumy oraz związków ze społecznością lokalną i miejscem, jak również z przekonania, że uczestnicząc w badaniu (mimo że anonimowym), niejako reprezentują gminę i powinni pozytywnie się o niej wypowiadać wobec osób z zewnątrz (Goszczyński, Knieć i Czachowski 2015, s. 16; Jaśkiewicz 2009, s. 8; Bąbska i Rymsza 2014, s. 216). Z tymi postawami nie licował konflikt, kojarzony przez nich wyłącznie jako kategoria negatywna. W związku z tym samo określenie „konflikt" z ust respondentów padało rzadko, częściej w toku wypowiedzi niż jako bezpośrednia odpowiedź na wprost zadane pytanie o wystąpienie konfliktu społecznego na tle likwidacji szkół[211].

Unikanie określenia „konflikt" przez respondentów było widoczne w gminach, w których konflikt nie był szczególnie intensywny, a także w tych, w których władze zastosowały pośrednie rozwiązania, zmierzające do ograniczenia protestów. Należy też wskazać, że nawet w tych gminach, w których na tle likwidacji szkół pojawił się konflikt społeczny (i w ten sposób został nazwany), badani przedstawiciele społeczności lokalnej łagodniej oceniali tę sytuację z perspektywy czasu oraz znając konsekwencje podjętych przez władze decyzji. Wójtowie byli mniej skłonni – w porównaniu z pozostałymi członkami społeczności lokalnej – do używania określenia „konflikt" w odniesieniu do sytuacji na tle likwidacji szkół. Co ciekawe, mianem konfliktu nie określali jej nawet wójtowie, którzy utracili stanowisko, a opór w ich gminach był na tyle silny, że można było zakładać, iż przełożył się na wynik wyborów:

> Nie. Nie sądzę. Tak bym tego nie nazwał [konfliktem – A.K. i B.K.]. Już 15 października, to po półtora miesiąca [od formalnej likwidacji szkół – A.K. i B.K.] wszyscy mi gratulowali (M/III/bW).

Odbiór i interpretacja sytuacji związanej z likwidacją szkoły były odmiennie oceniane przez respondentów. Przykładowo pracownik urzędu gminy (i z zawodu

[211] Kwestionariusz (scenariusz) wywiadu zawierał dwa pytania, w których użyto określenia „konflikt", tj. „Czy doszło do konfliktu społecznego na tle likwidacji szkoły?" oraz „W jaki sposób konflikt rozwiązano?".

nauczyciel) stwierdził, że na tle likwidacji szkoły wystąpił konflikt społeczny (M/III/P). Tymczasem przywołana powyżej wypowiedź wójta wskazuje, że sytuacja ta – w jego przekonaniu – nie była konfliktem. Częściej niż władze i społeczność lokalna sytuację związaną z likwidacją szkół jako konflikt postrzegali urzędnicy i nauczyciele, zwłaszcza w tych gminach, w których nie zapewniono im pracy. Analogiczna sytuacja była w gminie MI, w której były wójt nie postrzegał jej jako konfliktu (M/I/bW), ale w następujący sposób oceniał ją pracownik urzędu gminy:

> Myślę, że tak [w odpowiedzi na pytanie, czy powstał konflikt na tle likwidacji szkół – A.K. i B.K.]. Aczkolwiek to może zbyt poważna teza. Jednak zaryzykowałbym takie stwierdzenie. Konflikt społeczny powstał, ponieważ wiem, że te relacje pomiędzy mieszkańcami miejscowości (…) a wójtem też były napięte. Poza tym, o ile mi wiadomo, wewnątrz grupy rodziców też miały miejsce pewne tarcia. Radny z tej miejscowości był atakowany za swoją bierność. No myślę, że to nosiło znamiona konfliktu społecznego (M/I/S).

Część respondentów wskazywała na złożoność i wielopodmiotowość konfliktu na tle likwidacji szkół, przyznając, że konflikt wystąpił, ale nie tyle na linii władze gminy–społeczność lokalna, ile na linii władze gminy–nauczyciele likwidowanych szkół. Tak ujął to wójt jednej z gmin w województwie świętokrzyskim:

> Konflikt na pewno nie. Może spór? Dialog przeradzający się w spór. Z nauczycielami wtedy to był konflikt. Teraz nie. Trzy dyrektorki są te same. Jedna się po trzech latach zmieniała, ale to decyzja stowarzyszenia (S/I/W).

Przytoczona wypowiedź jednoznacznie sugeruje, że kluczowym elementem, który w trakcie procesu likwidacji przesądzał o wystąpieniu bądź nie konfliktu, było zachowanie nauczycieli. Wiodąca ich rola jako inspiratorów działań protestacyjnych była wskazywana przez wszystkich uczestniczących w badaniu wójtów, a także radnych i pracowników urzędów gmin, którzy byli zaangażowani w reorganizację sieci szkół. Większość badanych wójtów nie ukrywała, że porozumienie się z nauczycielami w zasadzie kończyło jakiekolwiek protesty. Mając świadomość roli nauczycieli, wójtowie podejmowali różne działania zmierzające do pozyskania ich przychylności. Tylko dwóch spośród badanych nie ugięło się pod presją nauczycieli i nie podjęło żadnych prób porozumienia się z tym środowiskiem. W tych przypadkach konflikt na tle likwidacji szkół był intensywny, długotrwały i angażował podmioty zewnętrzne, takie jak sądy czy kuratoria oświaty. Nawet zintegrowana i aktywna społeczność lokalna bez wsparcia nauczycieli nie była w stanie bronić szkoły przeznaczonej do likwidacji. Władze gmin, znając specyfikę społeczności lokalnej, jako alternatywę dla likwidacji proponowali powołanie lokalnych stowarzyszeń, z góry wiedząc, że takie rozwiązanie nie ma racji bytu. Powołanie stowarzyszenia

wymagało wiedzy w zakresie jego funkcjonowania, a także znajomości zagadnień polityki oświatowej (a przynajmniej zarządzania placówkami edukacyjnymi) oraz dużego zaangażowania i ponoszenia odpowiedzialności. Rozwiązanie to w części gmin, choć proponowane, nie było faktycznie brane pod uwagę. Władze gmin wiedziały, że społeczność nie podejmie się takiego zadania, zwłaszcza gdy nie będzie miała wsparcia ze strony nauczycieli:

> Ta kwestia stowarzyszenia – ona się zawsze przewijała tak na odczepnego. Dawano alternatywę rodzicom. Nawet ten (…) próbował, ale… Zróbcie, nie ma problemu, oddamy. Ale oczywiście ta pomoc z gminy też powinna być. To też jest organizacja pozarządowa, partner. Pomoc powinna być. Czy był potencjał? Nie wiem…(M/III/R5).

Zdarzały się też sytuacje, że władze gmin stawiały nierealne warunki stowarzyszeniom z zewnątrz zainteresowanym prowadzeniem szkół bądź po pewnym czasie od przejęcia zlikwidowanych placówek gminnych próbowano się ich pozbyć:

> Pojawiło się stowarzyszenie, żeby przejąć szkołę. A ja mówię, że jak chcecie, to bierzcie wszystkie [szkoły w gminie – A.K. i B.K.] albo żadną. No ale ten wariant nie przeszedł. To było jakieś stowarzyszenie z Łodzi. No nauczyciele szukali obrony… i jak by powiedzieć, ściągali różnych obrońców tej szkoły (P/I/W).

> Wtedy proces myślenia trzeba było uruchomić, jak się z tego wyzwolić. I aż się w sądzie sprawa rozegrała. (…) Udało się pozyskać pieniądze również na modernizację tej szkoły. A żeby ją modernizować kapitalnie, to trzeba było wyprowadzić dzieci ze szkoły [prowadzonej przez zewnętrzne stowarzyszenie – A.K. i B.K.]. A żeby wyprowadzić, no to oni nie mieli gdzie. To podali nas do sądu. Sąd jednak uznał nasze racje (M/I/bW).

W przypadku gmin, które faktycznie chciały powołania stowarzyszeń lokalnych do prowadzenia szkół, wójtowie od razu próbowali porozumieć się ze społecznością lokalną i nauczycielami, deklarując wsparcie i pomoc w realizacji zadań oświatowych. Taka sytuacja miała miejsce tylko w przypadku dwóch gmin – SI i MII. Stosując to rozwiązanie, faktycznie udało się uniknąć eskalacji konfliktu, co nie oznacza jednak, że nie wystąpił. W przypadku gminy PIV mechanizm był podobny, jednak mając świadomość niewielkiego potencjału społeczności lokalnej, władze gminy od razu zaproponowały przekazanie szkół stowarzyszeniu zewnętrznemu (katolickiemu).

Jeżeli chodzi o nauczycieli jako kluczowych aktorów konfliktu na tle likwidacji szkół, przywołać należy dość krytyczną opinię o środowisku nauczycielskim w niektórych gminach (zob. Smak i Walczak 2015, s. 3–4; NIK 2017). Pozytywnie

o pracy nauczycieli wypowiadali się w zasadzie jedynie mieszkańcy gmin, w których – w obliczu likwidacji szkół – nauczyciele zaangażowali się i podjęli współpracę z mieszkańcami na rzecz powołania lokalnego stowarzyszenia. W pozostałych przypadkach negatywna ocena nauczycieli była wyrażana zarówno przez władze gmin, jak i przedstawicieli społeczności lokalnej, choć w tym przypadku nie była ona aż tak krytyczna. Mieszkańcom badanych gmin najczęściej przeszkadzały krótki czas pracy nauczyciela, długie urlopy oraz relatywnie wysokie zarobki. Pierwsze dwa argumenty są zbieżne z wynikami badań przeprowadzonych przez CBOS, dotyczących wizerunku nauczycieli (Felisiak 2012). Ostatni argument miał istotne znaczenie w badanych gminach z uwagi na fakt, że w przeważającej części były to gminy wiejskie o wysokim poziomie bezrobocia. Część badanych gmin była położona na terenach popegeerowskich o szczególnie trudnych warunkach społeczno-ekonomicznych. Negatywna opinia na temat nauczycieli i wykonywanej przez nich pracy wynikała także z faktu, że w społecznościach wiejskich nauczyciele postrzegani są jako grupa zawodowa dobrze sytuowana. Badania M. Smak i D. Walczak na temat sytuacji społeczno-zawodowej środowiska nauczycielskiego potwierdzają dobrą sytuację ekonomiczną nauczycieli zamieszkujących wsie i małe miasta na tle pozostałych mieszkańców. W przypadku wsi i małych miast nauczyciele rzadko też rezygnują z wykonywanego zawodu z uwagi na brak możliwości znalezienia innej pracy, porównywalnej pod względem wynagrodzenia (Smak i Walczak 2015, s. 51)[212]. O negatywnej ocenie środowiska nauczycielskiego świadczą przykładowe wypowiedzi:

> Tutaj w szkole samorządowej przez lata wyzuto jakiekolwiek potrzeby i motywację do czegokolwiek. To… i tak się należy, i tak się należy. Tam natomiast szkoły stowarzyszeniowe (…). Kiedy były u nas, to tragedia. Czy się stoi, czy się leży… Kiedy powstały [stowarzyszenia – A.K. i B.K.], to dla nauczyciela przez chwilę był taki szok. (…) Na początku był może niezadowolony, ale się troszeczkę jak gdyby ocknął, stanął do pionu i zaczął coś troszeczkę robić, bo się może bał, że coś się wydarzy (M/II/W).

> Wieś jest specyficzna… Do kościoła wszyscy walą, a księdza nie lubią. I nauczycieli też nie lubią. Do szkoły chodzą, a nauczycieli nie lubią. Grupa nauczycieli nie jest lubiana na wsi. I też było takie zadowolenie. Tak dla przekory. Dobrze im. Nareszcie się (…) za nich wziął. Nie będą dzieci do lasu na grzyby prowadzać, tylko będą uczyć (M/III/bW).

---

[212] Ocena sytuacji zawodowej nauczycieli jest uzależniona od specyfiki rynku pracy. W porównaniu z wynagrodzeniami osiąganymi w dużych miastach płace nauczycieli nie są atrakcyjne. Dodatkowo wynagrodzenia są silnie zróżnicowane ze względu na stopień awansu zawodowego oraz staż pracy (zob. Smak i Walczak 2015; Karusta 2017; ZNP 2017). Wynagrodzenie polskich nauczycieli w porównaniu z innymi państwami OECD należy do najniższych spośród badanych państw – zob. OECD 2017, s. 360–377.

Zdaniem przywołanego wyżej wójta (M/II/W) pozycja nauczycieli w szkołach prowadzonych przez gminy była na tyle komfortowa, że nie musieli się przez wiele lat obawiać o swoją sytuację. Jednocześnie nie angażowali się w życie szkoły poza minimum, jakie musieli spełnić z racji zatrudnienia w szkole samorządowej. W tym przypadku powołanie szkół stowarzyszeniowych nie tylko przyniosło oszczędności gminie, lecz także zaktywizowało nauczycieli i przywróciło ich zaangażowanie w sprawy szkoły. Fakt ten potwierdza także wypowiedź byłej nauczycielki szkoły samorządowej, a obecnie dyrektorki szkoły prowadzonej przez stowarzyszenie:

> Szczerze? Żeby też nie urazić tych, co pracują w szkołach samorządowych… ale zaangażowanie dużo, dużo większe. Bo my wiemy, że musimy zadowolić i rodziców – przede wszystkim rodziców, żeby chcieli zostawić dziecko w naszej szkole – no i dzieci też, żeby były zadowolone, tak? Czy jeśli chodzi o urozmaicanie pobytu tutaj dzieciom w szkole, no bo dydaktyka swoją drogą w każdej szkole musi się odbywać, ale jeśli chodzi o inne formy spędzania czasu, no my naprawdę staramy się im urozmaicać. I wycieczki, i wyjazdy, i uroczystości… mam koleżanki, które pracują [w szkołach prowadzonych przez stowarzyszenie – A.K. i B.K.], a swoje dzieci mają w szkołach samorządowych, to widzą, co się dzieje, i mówią, że bogaty mamy kalendarz uroczystości, dużo więcej atrakcji dzieciakom zapewniamy… niż, niż w samorządowych szkołach (M/II/DS/N/ST).

O tym, że praca nauczycieli w szkołach gminnych (zwłaszcza małych) jest niedoceniana przez społeczność lokalną i władze gminy, a ich zarobki uważane za wysokie, świadczy wypowiedź urzędnika (z zawodu nauczyciela) jednej z gmin w województwie mazowieckim:

> Ja jako nauczyciel, prawda, jestem za tym, żeby ta Karta [Nauczyciela – A.K. i B.K.] obowiązywała. Bo najchętniej, gdyby radni zaczęli płacić, to płaciliby tak, jak to się płaci na… śmieciówce. No bo wiadomo, że to zależy od radnych. Nigdy na wsi nie będą radni, którzy mają pewien poziom… No na przykład, nie będzie radny ze wsi, tak jak radny gdzieś tam z Warszawy myślał. Bo dla niego 2,5 tys. zł to są małe pieniądze. Dla radnego z gminy (…) 2,5 tys. to będzie dużo. (…) I pytania: a co oni tam robią??? O jedenastej idzie i tyle… No i jak by to od gminy zależało, to nauczyciele by może po 1400 zł zarabiali (M/II/KJ).

Zawód nauczyciela nie jest obecnie uważany za prestiżowy. Jeszcze kilka lat temu stosunkowo duży szacunek dla tego zawodu był widoczny głównie na obszarach wiejskich (szerzej zob. Felisiak 2012, s. 7). Obecnie zmniejsza się on również tam, o czym świadczy wypowiedź samego nauczyciela i jednocześnie radnego jednej z gmin w województwie mazowieckim:

> No środowisko nauczycielskie jest tutaj hermetyczne. Czy jest to środowisko opiniotwórcze? Jak mnie się pani pyta, to ja nie biorę ich zdania pod uwagę. Dla niektórych ludzi może jest… ale mają już ludzie swoje zdanie. Nie tak jak kiedyś, że pan nauczyciel to Pan Nauczyciel… Teraz przedmiotowo tak każdy traktuje. Wie, co ma wymagać od nauczyciela, jakie jest jego miejsce w szkole (M/III/R5).

W części gmin respondenci otwarcie wskazywali, że likwidacja szkół była okazją do pozbycia się nauczycieli nieefektywnych (zob. Smetański 2011; Buchcic 2014)[213]. W wielu przypadkach nie było to wcześniej możliwe z uwagi na ochronę gwarantowaną przez Kartę Nauczyciela (zob. PAP 2015; Lackowski 2010). Zmiany w sieci szkół gminnych stały się zatem okazją do zadbania także o jakość procesu edukacji i poprawę wyników nauczania. Argument ten był wskazywany również przez niektórych nauczycieli, świadomych, że w środowisku dydaktyków są też osoby, które nie mają predyspozycji do tego zawodu bądź nie mają (już) motywacji do pracy:

> Zresztą ja od początku na tych spotkaniach mówiłem, że będzie to okazja do pozbycia się słabych nauczycieli. A w każdej z tych szkół tacy byli. Rodzice przychodzili wcześniej i się skarżyli. Mówiłem, że będą minusy [likwidacji i utworzenia szkół stowarzyszeniowych – A.K. i B.K.], bo będą nauczyciele mniej zarabiać, ale pozbędziemy się słabych. Druga sprawa, to mówiłem, że mogę tych szkół nie likwidować, ale będziemy tak arkusze organizacyjne robić, że będą klasy łączone. Czyli kosztem jakości nauczania. Powiedziałem: albo nauczyciele, albo dzieci. Pozbyliśmy się słabych nauczycieli. Bez skrupułów. Tych najlepszych żeśmy zostawili [w szkołach prowadzonych przez stowarzyszenia lokalne – A.K. i B.K.] i po latach oni niewiele mniej zarabiają niż wcześniej. Jak mają kwalifikacje, to pracują więcej, ale zarabiają podobnie. Pracują 25 godzin. Tak sobie stowarzyszenia przyjęły (S/I/W).
>
> W takich przypadkach z eliminacją nauczycieli… no można to wykorzystać. Pod warunkiem że taki specjalista już jest i tego [nauczyciela uczącego tego samego przedmiotu – A.K. i B.K.] można nie zatrudnić. Natomiast jeżeli jest sytuacja, że nie ma takiego samego, to potem jakie jest uzasadnienie? A wiecie Państwo, jak jest ze zwolnieniem nauczyciela… Jakie trzeba mieć argumenty, żeby do tego doszło (M/III/P).

---

[213] W badanych gminach wraz z likwidacją szkoły w pierwszej kolejności pracę traciły osoby mające uprawnienia emerytalne. Władze starały się zabezpieczyć miejsca pracy dla nauczycieli, którym do uzyskania świadczeń emerytalnych pozostało niewiele czasu. Jeżeli nie było możliwe zatrudnienie ich na analogicznych stanowiskach, proponowano im mniej atrakcyjne etaty, np. w bibliotece, bądź część etatu (zob. Dziemianowicz-Bąk i Dzierzgowski 2014, s. 41–42). Ponadto powszechną praktyką było dążenie wójtów do zapewnienia pracy nauczycielom będącym mieszkańcami gminy; oferta nie dotyczyła nauczycieli „z zewnątrz".

> Ja kiedyś nauczycielom powiedziałem. Karta Nauczyciela robi wam krzywdę, bo chroni wszystkich. Tych, którzy w tym zawodzie nie powinni pracować. A w każdym środowisku takie osoby są. W każdym. I księża są tacy, że nie powinni, i lekarze. No w każdym środowisku. A chroni tych miernych. Bo ten dobry to zawsze znajdzie pracę i sobie poradzi (…). I też nauczyciele tego bronią jak niepodległości. Że jak tego nie będzie, to koniec świata będzie. No nie będzie. Wcale nieprawda (P/II/W).

W obliczu likwidacji szkół nauczyciele bronili przede wszystkim swoich miejsc pracy. Część z nich zdawała sobie sprawę, że nauczanie w małych szkołach, gdzie zajęcia lekcyjne najczęściej odbywały się w klasach łączonych, a niewielka liczba uczniów nie pozwalała na realizację efektywnego nauczania, jest tylko kwestią czasu (zob. Dziemianowicz-Bąk i Dzierzgowski 2014, s. 11). W wielu przypadkach jednak obrona szkoły oznaczała dla nich utrzymanie pracy na dotychczasowych warunkach, jakie gwarantowała Karta Nauczyciela (zob. ORE 2015; IBE 2014). W związku z tym nauczyciele niemal we wszystkich szkołach podejmowali działania zmierzające do utrzymania placówki. Ich inspirująca i mobilizująca rola ujawniała się zwłaszcza w początkowym okresie, tuż po pojawieniu się informacji o planowanej likwidacji. Mimo że w protestach uczestniczyli głównie rodzice uczniów, to władze gmin zdawały sobie sprawę, że stoją za tym nauczyciele:

> No opory były duże. Buntowali się nauczyciele. Podeszli ich taktycznie. Zapewniono im miejsca pracy. I się bunt skończył. Rodzice, no to część… narzekań, to parcie tych rodziców przez nauczycieli. To jest obrona miejsc pracy (M/III/R5).

> Te protesty, to wszystko jest inspirowane przez nauczycieli. Tylko. Tylko. To wyjątkowo, że jest tam gdzieś takie środowisko, że są społecznicy. Ale generalnie nauczyciele. Nauczyciele robią najwięcej (P/II/W).

W swoich działaniach mobilizacyjnych nauczyciele okazali się skuteczni, a czasami wręcz bezwzględni. W sytuacji gdy nie otrzymali propozycji pracy, uciekali się nawet do takich rozwiązań, jak przekonanie rodziców, aby wysłali dzieci do szkół w innej gminie (szerzej ten wątek omówiono w części dotyczącej form mobilizacji społecznej w podrozdz. 5.4.1). Dlatego, chcąc uniknąć przerodzenia się protestów w otwarty konflikt społeczny, w większości badanych gmin władze podjęły decyzje o zatrudnieniu nauczycieli w innych szkołach. W niektórych przypadkach takie działanie planowano od samego początku i nieoficjalnie przekazano informację nauczycielom, w innych zaś dopiero po dostrzeżeniu pierwszych oznak buntu społecznego:

> No zdawałem sobie z tego sprawę, że to będzie jakiś tam opór ze strony społeczeństwa. Ale to głównie nauczycieli. Bo to się tak odbywa. Nie ukrywam,

> że się przygotowałem do tego wcześniej. Zaproponowałem pracę wszystkim zatrudnionym w tej szkole. Od pani dyrektor, na sprzątaczce i palaczu kończąc. Czyli nikt nie stracił pracy. Na analogicznych stanowiskach. Nikt z tych osób nie stracił pracy. To później trochę tak w sposób naturalny, a to ktoś przeszedł na emeryturę itd. Ale przystępując, od razu powiedziałem, że zapewnię pracę, i to było… 90% sukcesu (P/II/W).

W gminach, w których zdecydowano się na zatrudnienie nauczycieli i od razu ich o tym informowano, nauczyciele zaczynali odgrywać rolę sprzymierzeńców wójtów, którzy z kolei przekonywali rodziców uczniów do słuszności decyzji. Świadczą o tym poniższe wypowiedzi dyrektorki zlikwidowanej szkoły, a następnie dyrektorki szkoły, do której przeniesiono uczniów i nauczycieli po likwidacji ich macierzystej placówki (gmina PII), oraz wójta innej gminy (PIII), w której wystąpiła analogiczna sytuacja:

> Mieszkańcy, rodzice to… najpierw to to było wielkim szokiem. Ale doszliśmy do wniosku, my nauczyciele, porozmawialiśmy między sobą, że to nie ma sensu. Tak naprawdę nie ma sensu robić jakichś szalonych akcji strajkowych. Bo po pierwsze, nie wygramy, a po drugie, skłócimy środowisko między sobą. Po trzecie, te dzieciaczki muszą i tak tu przyjechać, i tak tu przyjechać. No to po co jakieś takie złe emocje wywoływać u dzieci. Tu chodziło przede wszystkim o dzieci. O dzieciaki i żeby nie wciągać ich w te akcje, te konflikty, bo one nie są niczemu winne. Tak naprawdę te konflikty powinni rozwiązać dorośli ludzie. Bo te dzieci czy w tej szkole, czy w innej, to uczyć się muszą. A wiecie państwo, że likwidacja szkoły to jest przede wszystkim… no nauczyciele i rodzice. I my żeśmy wytłumaczyli rodzicom – i może dlatego nie było takiej szalonej akcji protestacyjnej – tak jak nam pan wójt powiedział, że dzieci przechodzą całymi klasami jak gdyby, czyli nie będą rozdzielane po klasach. Zostaną w swoich oddziałach. Nauczyciele uczący ich idą do ich oddziału – przede wszystkim. Tak, myśmy od początku o tym wiedzieli. W momencie, gdy pan wójt przyjechał z tą informacją, powiedział nam, że żaden pracownik szkoły nie straci pracy. Ani pedagogiczny, ani niepedagogiczny. Techniczni też. Wszyscy ci, którzy mieli możliwość przejścia na emeryturę, to przeszli. I wszyscy do tej pory pracują. I że klasy przejdą razem z wychowawcami. Dzieci nie będą dzielone. Przynajmniej w klasach I–III, żeby im dać czas na tą aklimatyzację. I tak wytłumaczyliśmy to rodzicom. Żeby nie było jakiegoś szaleństwa, napuszczania dzieci itd. (P/II/DS).

> No to był konflikt społeczny. Zawsze to jest. I tu była pierwsza rzecz taka, żeby się dobrze przygotować do rozmowy ze środowiskiem, z nauczycielami. Co nowa szkoła w (…) im zapewni? I nawet jak oni na ten moment nie będą przekonani, to i tak będziemy im do znudzenia to samo powtarzać. Ażeby zwiększyć zaufanie do tego, co my mówimy, to właśnie takim moim

> emisariuszem była dyrektorka (…) [zlikwidowanej szkoły – A.K i B.K.], która miała bardzo dobrą opinię w (…) i że tak powiem, była znana w tym środowisku, a więc była wiarygodna (P/III/W).

Nauczyciele badanych gmin generalnie mieli świadomość tego, że wcześniej czy później część szkół zostanie zlikwidowana. Nieco inaczej jednak wyglądała skala procesów likwidacyjnych oraz wielkość likwidowanych szkół (szerzej zob. rozdz. IV). W przypadku województwa pomorskiego likwidacji ulegały szkoły liczące około 100 uczniów. Co do tych szkół nauczyciele mogli mieć nadzieję, że będą jeszcze kilka lat funkcjonowały. Niemniej w przypadku szkół w województwie świętokrzyskim, liczących kilkunastu uczniów, oczekiwanie, że taka placówka ma rację bytu przy mało optymistycznych tendencjach demograficznych, było naiwnością. Nauczyciele byli świadomi, że szkoły liczące coraz mniej uczniów muszą zostać zlikwidowane, a broniąc szkół, faktycznie bronili tylko swoich miejsc pracy:

> Nauczyciele nie byli poszkodowani, natomiast to się na pewno wiązało z wielkimi emocjami, obawami, stresem o utrzymanie pracy. No ale władza gminna i radni postąpili bardzo w porządku, jeżeli chodzi o takie ludzkie potraktowanie, szczególnie jeżeli chodzi o kadrę nauczycielską (M/III/P/N).

> No nie było jakichś akcji szalonych, bo my zdawaliśmy sobie sprawę. My wiedzieliśmy jako nauczyciele. Nas tam była siódemka. Siedmioro nauczycieli. My sobie zdawaliśmy sprawę z tego, że my nie przetrwamy do emerytury – powiedzmy szczerze jako ludzie. Doskonale wiedzieliśmy, że to jest kwestia dwóch, trzech lat. Każdy patrzy też ekonomicznie, a wójt przede wszystkim. Takie jest jego zadanie. Ale wiecie państwo, czy to by było za trzy lata, czyli trzy lata dałby nam przeżyć wójt, to też by był dla nas szok. Dla kogo nie byłoby szokiem? (P/II/DS).

> Z tych osób każdy ma pracę. Każdy znalazł. Jak nie etat, to pół. Mają pracę. Przeniesiono ich do innych szkół. No mi zaproponowali tu [szkoła w głównej miejscowości gminy – A.K. i B.K.]. Nie z własnej woli tu przeszłam. No nie było tak nic mówione. Były takie pogłoski. Gdzieś tam, że coś może… Zresztą, jak się pracowało i było dużo dzieci, a nagle coraz mniej i mniej, to każdy wiedział, że to kiedyś może nastąpić. No ja akurat miałam zaproponowaną tą szkołę i się przeniosłam (S/IV/N1).

W przypadku gmin, w których informacja o planowanym zatrudnieniu nauczycieli nie pojawiła się od razu, widoczne były opór społeczny, protesty i działania na rzecz obrony szkoły (szerzej opisane w części dotyczącej mobilizacji społeczności lokalnej). Niemniej otrzymując zapewnienie o zatrudnieniu, nauczyciele automatycznie wyłączali się z konfliktu. Ich wycofanie się było jednoznaczne z zaprzestaniem

protestów. O tym, że podejście władz lokalnych do nauczycieli jest kluczowe w ograniczeniu eskalacji konfliktu na tle likwidacji szkoły, świadczy wypowiedź:

> No powiem pani tak – z mojego doświadczenia – z największym oporem to się spotykamy z nauczycielami. Jak nauczyciele są zaspokojeni, to… społeczeństwo [odpuszcza – A.K. i B.K.] (M/III/R5).

Część wójtów, mając świadomość roli nauczycieli, próbowała znaleźć im zatrudnienie, mimo że nie było to rozwiązanie racjonalne pod względem ekonomicznym. Świadczy o tym zestawienie wydatków na zadania oświatowe w badanych gminach w latach poprzedzających likwidację oraz w roku po jej przeprowadzeniu (zob. tab. 33 i 34). Jak powiedział jeden z wójtów, tuż po likwidacji sztucznie tworzono etaty, które faktycznie nie były potrzebne. Rozwiązanie to było jednak racjonalne z punktu widzenia interesu wójta, a także nauczycieli:

> No powiem tak, co będziemy ukrywać. Nauczyciele nie byli zainteresowani pracą w niepublicznej szkole. Była oferta pracy. No ja nie ukrywam, że to na początku było takie sztuczne, no sztuczne. Powiedzmy… nauczyciele pracowali na gołych etatach, bez nadgodzin, ale każdy tą pracę miał. No i w perspektywie… to ten odszedł na emeryturę, ten odszedł na emeryturę i się zwolniły miejsca, więc już można było normalnie zacząć funkcjonować, nie? Ten pierwszy rok być może był trudniejszy, ale była praca (P/II/W).

W najlepszej sytuacji byli wójtowie, którzy mieli możliwość zatrudnienia nauczycieli w innych szkołach gminnych, a głównym powodem likwidacji szkoły nie była konieczność ograniczania kosztów (zwłaszcza przeznaczanych na wynagrodzenia) z uwagi na bardzo trudną sytuację finansową gminy:

> My zawsze jak likwidowaliśmy szkoły, zapewnialiśmy pracę nauczycielom. I ja też mówiłem: słuchajcie, naprawdę jest to moment, w którym my możemy wam wszystkim zapewnić pracę. I to nie było kupowanie nauczycieli, tylko taka uczciwość wobec ludzi, którzy pracowali w szkole, której za chwilę może nie być. Jeżeli my to odłożymy na parę lat później, sytuacja nie będzie już taka dobra. Bo takie analizy mieliśmy (P/III/W).

Rozwiązanie pozwalające uniknąć konfliktu albo nie dopuścić do jego eskalacji, wskazywane przez wszystkich respondentów, polegało po prostu na porozumieniu się z nauczycielami. Sytuacją najbardziej komfortową dla gminy i satysfakcjonującą dla nauczycieli było zatrudnienie ich w innych szkołach przez nią prowadzonych. Nie we wszystkich gminach jednak okazało się to możliwe. Rozwiązanie częściowe stanowiła pomoc w organizacji stowarzyszenia i podjęcie się prowadzenia szkoły z pomocą gminy, o czym wspomniano wcześniej. W tym przypadku warunkiem

uniknięcia konfliktu był brak alternatywy dla nauczycieli. Dotyczyło to gmin, w których jednocześnie likwidacji ulegała większość placówek (zob. tab. 15). Nie mając wyboru, nauczyciele godzili się na znacznie gorszą dla nich formę zatrudnienia, ale przynajmniej mieli miejsca pracy. Wybór „mniejszego zła" i pogodzenie się z zaistniałą sytuacją wynikały w dużej mierze z przywiązania nauczycieli do miejsca zamieszkania oraz świadomości, że w obliczu niżu demograficznego nie będzie im łatwo znaleźć zatrudnienia w innych szkołach, nawet poza terenem gminy (zob. Dziemianowicz-Bąk i Dzierzgowski 2014, s. 33; Bajerski i Błaszczyk 2015, s. 93):

> To było takie pogodzenie się z rzeczywistością. Albo będę pracował i miał niższe wynagrodzenie, albo nie będę pracował i będę siedział w domu. No jest niższe [wynagrodzenie – A.K. i B.K.]. Nie wiem, jak obecnie to wygląda. W porównaniu ze szkołą prowadzoną przez gminę jest dużo niższe, ale w porównaniu z innymi stowarzyszeniami jest dobre. Dużo niższe no to około 30%. Czas pracy wyższy. Dydaktyczny to jest 24 godziny dydaktyczne. Innymi obowiązkami nie obciążamy nauczycieli (M/II/DS/N/ST).

W części gmin konflikt społeczny przerodził się z konfliktu o utrzymanie szkół w konflikt między wójtem a nauczycielami (zob. Kloc 2012, s. 18). Ten etap jest naturalną, kolejną fazą rozwoju konfliktu, który – zdaniem P. Starosty (2000, s. 19) – pojawia się często w społecznościach lokalnych (zob. też Pondy 1967, s. 300; Białyszewski 1983, s. 53–54; Reykowski 1999, s. 176). Faza ta polega na tym, że przedmiot sporu jest utożsamiany z podmiotami zaangażowanymi w konflikt. Tym samym kluczowy nie jest pierwotny przedmiot sporu, gdyż on niejako się zaciera i przestaje być powodem agresywnych zachowań, ale celem staje się sam atak na przeciwnika. W tej fazie pojawia się uogólniony wróg, przeciwko któremu występują podmioty zaangażowane w konflikt (Starosta 2000, s. 19–20; Pearson d'Estrée 2012, s. 229). Taki charakter miał konflikt z nauczycielami w sytuacji, gdy wójtowie nie przewidywali ich zatrudnienia w innych szkołach na terenie gminy. Należy zauważyć, że w takich przypadkach rola społeczności lokalnej była marginalna. Głównym aktorem pozostawali nauczyciele:

> No przecież można było im [nauczycielom – A.K. i B.K.] pomóc normalnie znaleźć tę pracę. Ale to co wyprawiała ta dyrektorka… Niestety nie pozatrudnialiśmy ich, bo… [pytanie uzupełniające: „Czy na początku był taki plan?"] Tak. Ja się przyznaję, że z nerwów nie chciałem im pomóc. No bo jak mnie obarczali… Pisała [dyrektorka – A.K. i B.K.], że ja okradłem szkołę na 50 tys., to co ja sobie stamtąd wziąłem??? Myśmy musieli zabezpieczyć budynek. No tak to było. Takie były przepychanki. (…) Od początku nie proponowałem jej etatu. I to mówię szczerze i uczciwie. [Sugestia, że gdyby zaproponowano

pracę, sytuacja potoczyłaby się inaczej – A.K. i B.K.] Nie wiem. Być może. Myślę, że… możliwe, że tak (S/II/bW).

Odwołując się do faz konfliktu wyróżnionych przez Starostę (2000, s. 20), należy zauważyć, że ostatnim jego etapem jest „wzajemne przystosowanie się stron konfliktu". Wspomniany autor za J.W. Robinsonem (1988) wskazał, że ta faza konfliktu – w zależności od relacji między stronami – może przybrać formę: 1) dominacji jednej strony nad drugą; 2) zimnej wojny; 3) izolacji lub 4) kompromisu. Pierwsza forma występuje wtedy, gdy istnieje wyraźna dysproporcja między zaangażowanymi stronami. Różnice w potencjale i możliwościach działania są na tyle duże, że jedna strona może narzucić drugiej swoją wolę. Druga forma, tj. zimna wojna, w praktyce oznacza równowagę sił. Może być ona zastosowana wówczas, gdy strony mają zbliżony potencjał oraz gdy każda z nich postrzega zmianę istniejącej sytuacji jako zerwanie warunków zapewniających „równowagę sił". W przypadku trzeciej formy również widoczne są dysproporcje w potencjale, ale strona słabsza świadomie unika ostatecznego rozstrzygnięcia sporu. Ostatnią formą jest kompromis, który można uznać za faktyczne rozwiązanie konfliktu, czego nie sposób powiedzieć o formach wcześniej wymienionych. Kompromis jest efektem podjętych przez strony negocjacji i wyrażenia zgody na określone rozwiązanie spornej sytuacji (zob. Knosala 2011, 32–33; Kłusek-Wojciszke 2012, s. 117–119).

Wspomniane „przystosowanie się" stron nie oznacza rozwiązania konfliktu. Można je utożsamiać z jego przezwyciężeniem, a więc ograniczeniem eskalacji i rozszerzania się zakresu zarówno podmiotowego, jak i przedmiotowego. Przystosowanie nie eliminuje jednak źródła konfliktu. Analizując sytuację w badanych gminach, należy stwierdzić, że w żadnej konflikt nie został rozwiązany, lecz „przezwyciężony" lub „wygaszony"[214]. Określenie „wygaśnięcie" konfliktu padało w wywiadach z respondentami najczęściej. Autorzy utożsamiają je z przezwyciężeniem konfliktu.

Najbardziej pożądaną formą przezwyciężenia konfliktu jest oczywiście jego rozwiązanie. Nie zawsze jednak jest to możliwe do osiągnięcia. Istotną zaletą faktycznego rozwiązania sporu jest to, że usuwana jest jego przyczyna. Często rozwiązanie konfliktu wymaga czasu i złożonych działań, a także woli każdej ze stron. Dlatego jest formą trudną do osiągnięcia, nie tyle ze względu na uwarunkowania obiektywne (np. brak zgody uczestników konfliktu na osiągnięcie konsensu), ile formalno-organizacyjne (np. czas, koszty, nakład pracy, zmiany na stanowiskach decydentów, zmiana przepisów) (zob. Kotarba 2011, s. 222). Warunkiem rozwiązania konfliktu – jak wskazano powyżej – jest wyeliminowanie jego źródła. W sytuacji gdy jest to niemożliwe – zdaniem B. Kotarby (tamże) – właściwsze byłoby

[214] Formą przezwyciężenia konfliktu może być jego rozwiązanie, jednak nie zawsze można je z nim utożsamiać (Kotarba 2011, s. 113–114; zob. też Sztumski 2000, s. 92).

posługiwanie się określeniem zaproponowanym przez J. Sztumskiego (2000, s. 92), czyli mówienie właśnie o „przezwyciężeniu" konfliktu, a nie jego „rozwiązaniu"[215].

Przezwyciężanie konfliktów społecznych o charakterze lokalnym może przyjmować zróżnicowane formy, przy czym jedną z nich – najbardziej pożądaną – jest rozwiązanie, osiągane w różny sposób. Przykładowo L. Sobkowiak (1996, s. 111–112) wymienia takie formy jak: 1) rozstrzygnięcie konfliktu przez zastosowanie realnej przemocy wraz z narzuceniem własnego wariantu; 2) arbitralne rozstrzygnięcie pod groźbą przemocy; 3) kompromis osiągnięty w drodze negocjacji; 4) odwołanie się do podmiotu nieuczestniczącego bezpośrednio w konflikcie lub neutralnego (mediacja, arbitraż); 5) przeniesienie działań konfliktowych na pole zastępcze; 6) zignorowanie konfliktu lub strony przeciwnej jako słabej i niezdolnej do destrukcji; 7) wycofanie się z konfliktu (różnie uzasadniane). Z kolei J. Reykowski (1999, s. 192–193) wśród form przezwyciężania konfliktów wskazuje: 1) narzucenie drugiej stronie własnych warunków przy zastosowaniu gróźb, kar, metody faktów dokonanych; 2) jednostronne ustępstwo – wymaga obniżenia własnych aspiracji i pogodzenia się z koniecznością poniesienia pewnych strat, które wydają się mniejsze niż w przypadku kontynuowania konfliktu; 3) wypracowanie kompromisu – każda ze stron rezygnuje częściowo ze swoich roszczeń, aby zadowolić drugą stronę; 4) wymiana koncesji – każda ze stron dokonuje jakichś ustępstw, ale w różnych obszarach (ustępstwa są wzajemnie kompensowane); 5) rozwiązania integratywne – szukanie sposobu na możliwie pełne zaspokojenie roszczeń obu stron dzięki ich współdziałaniu.

Biorąc pod uwagę specyfikę przedmiotu konfliktu oraz charakter zaangażowanych w niego aktorów, za B. Kotarbą (2011, s. 206–208) można wyróżnić następujące formy przezwyciężania konfliktów: 1) arbitralne rozstrzygnięcie w głosowaniu; 2) porozumienie osiągnięte w wyniku debaty; 3) negocjacje (często nieformalne); 4) mediacja (zwykle nieformalna); 5) arbitraż sądowy (lub w pewnych przypadkach innej instytucji posiadającej uprawnienia do rozstrzygania na gruncie prawa); 6) wycofanie się z konfliktu. Odnosząc powyższy katalog do konfliktów na tle likwidacji szkół, można stwierdzić, że przezwyciężenie ich było możliwe w drodze: 1) arbitralnej decyzji władz gminy (tj. podjęcie decyzji o likwidacji szkoły lub przekazaniu podmiotowi niepublicznemu do prowadzenia); 2) zawarcia porozumienia ze społecznością lokalną po uprzedniej debacie (z rodzicami i nauczycielami, dotyczącego powołania stowarzyszenia lokalnego do prowadzenia

[215] W przypadku badanych gmin eliminacja źródła konfliktu nie była możliwa. W żadnym z badanych przypadków władze gmin nie wycofały się z planowanej likwidacji ani nie przewidywały takiej możliwości. Istotą zarządzania konfliktem na tle likwidacji szkół było właściwe reagowanie władz na sygnały płynące od poszczególnych interesariuszy lokalnej polityki oświatowej i dążenie do minimalizacji negatywnych konsekwencji. Natomiast K. Kloc (2012) analizował przypadki gmin, w których na skutek silnego oporu mieszkańców oraz braku porozumienia radnych proces likwidacji został wstrzymany.

szkół gminnych, określając przy tym zakres pomocy władz gminy); 3) negocjacji zarówno z rodzicami, jak i z nauczycielami (także negocjacji nieformalnych, w tym obietnica zatrudnienia lub innych korzyści dla miejscowości, w której likwidowana jest szkoła); 4) mediacji, w którą zaangażowani byli aktorzy zewnętrzni, postrzegani przez strony konfliktu jako autorytety, na przykład ksiądz, kurator oświaty; 5) arbitrażu – w tym przypadku chodziło przede wszystkim o kuratorów oświaty i ewentualnie sądy, o ile sprawa tam trafiła; 6) wycofania się którejś ze stron z konfliktu (dotyczyło to nauczycieli, którzy otrzymali zapewnienie o zatrudnieniu w innych placówkach).

Jak wspomniano, w żadnej z badanych gmin konflikt na tle likwidacji szkoły nie został rozwiązany. Z uwagi na jego złożoność i odmienne interesy kluczowych aktorów przezwyciężenie konfliktu przybierało różne formy spośród powyższego katalogu. Można stwierdzić, po pierwsze, że w drodze arbitralnej decyzji władz konflikt przezwyciężono w przypadku gmin, w których zapadła decyzja o likwidacji szkoły, a nauczyciele nie zostali zatrudnieni w innych placówkach gminnych. W tym przypadku podjęcie decyzji przez władze gminy powodowało konieczność zaakceptowania zaistniałej sytuacji przez pozostałe strony konfliktu. Nie oznacza to jednak, że władze nie odczuły konsekwencji takiej decyzji. Niemniej forma arbitralnego przezwyciężenia konfliktu stosowana była przez silnych wójtów (mających cechy wójta-despoty lub wójta-ryzykanta), którzy nie obawiali się ewentualnych konsekwencji swoich działań. O tym, że decyzja zapadła, a władze nie podejmowały prób „dogadania się" z nauczycielami czy rodzicami bądź niczego nie obiecywały – chcąc zminimalizować skutki społecznego niezadowolenia – świadczą następujące wypowiedzi wójtów:

> Po prostu decyzja według mnie jest po gospodarsku, tak trzeba zrobić. A czy wpłynie na plus, czy minus, no to trudno. Czas pokaże. Tak po prostu trzeba było zrobić. (…) W zasadzie robię swoje i nic im nie obiecałem [mieszkańcom (…), w której zlikwidowano szkołę – A.K. i B.K.], że zamknę szkołę, to wam coś tam pobuduję. Jak wyjdzie, że wam potrzeba chodnik, to wam zrobię chodnik, kanalizę, to kanalizę, ale to z życia wzięte przedsięwzięcia. Nic w zmian ekstra. Czy coś takiego, żeby zrekompensować (P/I/W).
>
> Robiłem to, co uważałem według mnie i jeszcze tam paru innych osób dobre dla gminy i dla społeczeństwa (M/III/bW).

W takiej sytuacji nauczyciele, nie mając szans na zatrudnienie, przejmowali rolę liderów społecznych, mobilizując społeczność lokalną do działania. Nie chodziło już o obronę szkół, bo decyzja o ich likwidacji formalnie zapadła, ale o inne działania, na przykład powołanie stowarzyszeń do prowadzenia szkół wbrew woli władz gminy (SIII) lub wysłania dzieci do szkół w innej gminie (PI), aby wyrazić swoje niezadowolenie i dezaprobatę dla polityki władz.

Po drugie, w przypadku części gmin konflikt przezwyciężono w drodze zawarcia porozumień ze społecznością lokalną. Poprzedziły je spotkania i wysłuchanie argumentów każdej ze stron (SI, MII). Władze częściowo ustępowały i były skłonne zrezygnować z najbardziej radykalnej decyzji (jaką była zupełna likwidacja szkoły) na rzecz zmiany organu prowadzącego, o ile społeczność lokalna dysponowała potencjałem wystarczającym do powołania stowarzyszenia (lub stowarzyszeń), by prowadzić szkołę. Wprawdzie władze gmin formalnie likwidowały szkoły, ale godziły się na odstąpienie budynków gminnych na rzecz szkół stowarzyszeniowych, a także wspierały te placówki oraz społeczność, która podjęła się ich prowadzenia. W gminach, gdzie takiego potencjału społecznego nie było, a władze chciały uniknąć eskalacji konfliktu, proponowano wprowadzenie stowarzyszenia zewnętrznego (PIV). W tym przypadku można jednak mówić o porozumieniu jako formie przezwyciężenia konfliktu na linii władze gminy–rodzice. Z perspektywy rodziców utrzymanie szkoły, mimo zmiany organu prowadzącego, było satysfakcjonujące (zob. Kloc 2012, s. 45–46; Bajerski i Błaszczyk 2015, s. 94–96). Nie można jednak uznać tej formy za przezwyciężenie konfliktu na linii władze gminy–nauczyciele, dla których praca w szkole stowarzyszeniowej nie była zadowalająca z uwagi na znacznie gorsze warunki zatrudnienia. W takiej sytuacji konflikt przezwyciężano w drodze arbitralnej decyzji władz gminy. Niemniej brak alternatywy powodował, że i nauczyciele stopniowo przystosowywali się do nowej sytuacji i podejmowali pracę w szkołach prowadzonych przez inny podmiot (niepubliczny), godząc się na gorsze warunki pracy, bądź poszukiwali zatrudnienia poza gminą:

> Kiedy powstały [stowarzyszenia – A.K. i B.K.], to dla nauczyciela przez chwilę był taki szok. (…) Na początku był może niezadowolony, ale się troszeczkę jak gdyby ocknął, stanął do pionu i zaczął coś troszeczkę robić, bo się może bał, że coś się wydarzy (M/II/W).

> Szok i niedowierzanie. I w pierwszej chwili taka nadzieja, że może zapewnią nam pracę w tych samorządowych szkołach. I że nastąpi taki podział [rozlokowanie nauczycieli likwidowanej szkoły w innych – A.K. i B.K.]. (…) Ale nie, absolutnie. Nie było etatów. Tu u nas było siedmiu nauczycieli i w innych szkołach podobnie. Wszędzie prawie pełne etaty. No może paru godzin brakowało. No więc stanęliśmy pod ścianą, że jeżeli nie zadziałamy, nie zawiążemy stowarzyszenia, no to… (…) Był szok, były łzy, ale to na początku. Ale jakoś tak to wszyscy przyjęli… no będzie likwidacja. Musi być. No tak przyjęliśmy to, jako zdanie narzucone z góry. No musi być (M/II/DS/N/ST).

Po trzecie, w części gmin przezwyciężono konflikt przy wykorzystaniu negocjacji, także o charakterze nieformalnym. Negocjacje w wielu gminach stanowiły etap wstępny do zastosowania innych form przezwyciężenia konfliktu i dotyczyły

przede wszystkim środowiska nauczycieli oraz kwestii ich zatrudnienia w innych placówkach prowadzonych przez gminę (MI, MIII, MIV, SIV, PII, PIII). Tak było wówczas, gdy nauczycielom zapewniono pracę. Usatysfakcjonowani nauczyciele nie mieli powodów, aby w dalszym ciągu angażować się w konflikt jako strona czy mobilizować społeczność lokalną do działania w obronie szkoły. Tym samym można uznać, że konflikt w takich gminach został rozwiązany, choć dotyczyło to wyłącznie nauczycieli, a nie całej społeczności broniącej szkoły:

> To jak nam powiedział o likwidacji, to zaraz tego samego dnia powiedział, że nikt nie straci pracy. No dla ludzi ważna jest praca. Więc jeżeli poszło, że nikt nie straci pracy, że nauczyciele, których ci ludzie szanują i poważają i w których mają wsparcie, też będą mieli pracę i jeszcze idą z ich dziećmi, no to… To tylko pozostała kwestia dojazdu. No dowóz dobrze jest zorganizowany (P/II/DS).

> Nauczyciele sami wiedzieli to… Chcieli do tych dużych szkół przejść do pracy. W tym widzieli też swoją przyszłość. Dużo podań było [nauczycieli – A.K. i B.K.], żeby im albo uzupełnić etat w dużej szkole, jak tu nie mieli [w szkołach mniejszych, które zlikwidowano – A.K. i B.K.], albo… Każdy do tej dużej szkoły. Te osoby, które były, to one były zainteresowane pracą na Kartę Nauczyciela. One nie były zainteresowane pracą w stowarzyszeniu. Wiadomo, że warunki nie będą takie, i świadczenia, i te socjalne, i czas pracy jak na Kartę. Więc oni chcieli na Kartę i do dużej jednostki się przenieść. (…) Tak, no to są ludzie, oni potrzebują pracy. Tym bardziej jak byli nauczyciele, którzy efekty jakieś tam w tych małych szkołach mieli, to nie można tak zostawić ludzi bez pracy (S/IV/K).

Pozostałe formy przezwyciężana konfliktu, takie jak arbitraż i mediacja, były formami pośrednimi, z reguły poprzedzającymi arbitralne podjęcie decyzji. Stanowiły formę obrony społeczności lokalnej, stosowaną w momencie mobilizacji społecznej. W przypadku konfliktu na tle likwidacji szkół trudno wskazać wyspecjalizowane podmioty w zakresie arbitrażu i/lub mediacji. Takie działania podejmowały zazwyczaj lokalne autorytety bądź instytucje odwoławcze.

5.8. Konsekwencje likwidacji szkół

W poprzednim podrozdziale dotyczącym specyfiki konfliktu na tle zmian w sieci szkół, w tym w jej najbardziej radykalnej i społecznie kontrowersyjnej formie, wskazano, że w przypadku badanych gmin zaistniałe w nich konflikty społeczne nie zostały rozwiązane. W części z nich konflikt przezwyciężono, eliminując z niego nauczycieli, którym władze gminy zapewniły pracę, lub powołując lokalne stowarzyszenia do prowadzenia szkół po ich formalnej likwidacji.

W przypadku części gmin konflikt z biegiem czasu wygasł. Niemniej nierozwiązany, a jedynie stłumiony konflikt nie oznacza, że sytuacja wraca do normy, a konsekwencje podjętych działań nie będą widoczne w przyszłości. Organy wykonawcze gmin, w których przeprowadzono badania, od początku miały świadomość ryzyka, z jakim się wiąże podjęcie decyzji o zmianach w sieci szkół (zob. Dziemianowicz-Bąk 2014, s. 36–37; Kloc 2012, s. 32). Wójtowie zdawali sobie sprawę, że jest to decyzja niepopularna społecznie, a jej skutki mogą dotknąć ich bezpośrednio, co więcej, mogą przełożyć się na ich dalszą karierę polityczną. O ile podjęcie działań zmierzających do likwidacji szkoły może stać się przyczyną konfliktu społecznego, o tyle trudno jednoznacznie ocenić skutki i ich dotkliwość dla organów wykonawczych.

Przystępując do badań, których wyniki prezentowane są w niniejszej monografii, autorzy odnieśli się do wyników swoich wcześniejszych badań przeprowadzonych wśród organów wykonawczych gmin województwa podkarpackiego. Badanie z 2012 roku dotyczyło m.in. obaw władz gmin związanych z podejmowaniem decyzji dotyczących likwidacji szkół (Kotarba 2014, s. 60)[216]. O tym, że istnieje konieczność dokonania zmian w sieci szkół, przekonanych było ponad 64,3% badanych wówczas wójtów. 15,5% uznało, że nie ma takiej konieczności, bo proces ten został już przeprowadzony. Spośród wójtów, którzy uważali, że istnieje taka potrzeba, aż 82,2% przyznało, że zlikwidowana powinna być więcej niż jedna szkoła w ich gminie. Ta grupa wójtów wskazywała, że zostaną podjęte w tym celu działania, choć w momencie prowadzenia badań nie byli pewni ich rezultatu. W dużej mierze warunkowali swoje przyszłe decyzje nastawieniem społeczności lokalnej i obawiali się silnego oporu związanego z dążeniem do utrzymania szkół. Jednocześnie ponad 35% badanych wójtów widziało szansę na załagodzenie potencjalnego konfliktu w możliwości przekazania prowadzenia szkoły podmiotowi niepublicznemu[217]. Poszukiwanie środków pozwalających łagodzić konflikt społeczny przez tak znaczny odsetek wójtów jest zrozumiałe, skoro aż 84,6% badanych organów wykonawczych uznało, że woli ponosić koszty związane z prowadzeniem nawet bardzo małych i jednocześnie kosztownych szkół w obawie o dotkliwe

---

[216] Badania w województwie podkarpackim były prowadzone w ramach projektu „Polityka oświatowa samorządów gminnych województwa podkarpackiego" (nr decyzji 4/IUR/KI/2012) dofinansowanego ze środków Centrum Transferu Technologii Uniwersytetu Rzeszowskiego w ramach projektu „Innowacyjny Uniwersytet Rzeszowski".

[217] Badani wójtowie, wskazując na „przekazanie", nie deklarowali, że będzie to forma przewidziana w art. 5 ust. 5g ówcześnie obowiązującej ustawy o systemie oświaty. Mówiąc o „przekazaniu", mieli na uwadze także prowadzenie szkoły przez podmiot niepubliczny po jej formalnej likwidacji. W przypadku województwa podkarpackiego widoczny był wysoki odsetek deklaracji związanych ze zmianą organu prowadzącego dotychczasowej szkoły gminnej. Deklaracje wójtów znajdują odzwierciedlenie w liczbie szkół prowadzonych przez podmioty niepubliczne, co wyróżnia województwo podkarpackie na tle innych województw (Kołomycew 2017d, s. 203–204).

skutki społeczne ich likwidacji[218]. 7,7% wójtów zauważyło, że decyzja o likwidacji szkoły to „polityczne samobójstwo". Ponadto wójtowie wskazywali też odpowiedzi, które choć nie bezpośrednio, to jednak sugerują, że obawiali się takiej decyzji. Przykładowo 27% wójtów wyraziło opinię, że proces likwidacji „jest zbyt trudny do przeprowadzenia". Tymczasem likwidacja szkoły pod względem formalnym nie różni się od innych decyzji przyjmowanych w formie uchwały rady gminy. Dodatkowo, w czasie prowadzenia badań, opinia kuratora oświaty na temat planowanej likwidacji szkoły nie była wiążąca. Ten argument ma większe znaczenie obecnie, gdyż faktyczna likwidacja uzależniona jest od pozytywnej opinii organu nadzoru pedagogicznego.

Wyniki zrealizowanych w 2012 roku badań, jak również wywiady prowadzone w 2017 roku pozwalają wnioskować, że organy wykonawcze wyraźnie obawiały się konsekwencji procesu likwidacji. Tymczasem wyniki badań pokazują, że ich obawy w wielu przypadkach były nadmierne (przesadzone). Atmosferę zagrożenia i dotkliwych skutków decyzji o likwidacji szkół podsycały głównie lokalne media (zob. Herczyński i Sobotka 2014, s. 9; Dziemianowicz-Bąk i Dzierzgowski 2014, s. 21, 39). Z uwagi na to, że w przypadku każdej gminy proces likwidacyjny przebiegał inaczej i był uzależniony od specyfiki jednostki i jej społeczności lokalnej, a także stylu przywództwa i stosowanych metod działania, nie można jednoznacznie stwierdzić, że likwidacja szkoły nie stanowiła zagrożenia dla dalszej kariery wójta. W wielu gminach na terenie Polski społeczność lokalna nie tylko nie czekała do kolejnych wyborów, aby wyrazić swoje niezadowolenie ze sposobu prowadzenia polityki, ale podejmowała próby odwołania wójta w czasie trwania jego kadencji, inicjując referendum w tej sprawie (np. Budkiewicz 2012; Terczyńska 2013).

W przypadku badanych gmin wszyscy wójtowie brali pod uwagę konsekwencje związane z likwidacją. Mimo to zdecydowali się na przeprowadzenie działań, zwłaszcza gdy byli pewni, że jest to słuszna i dobra decyzja, do której ludzie się przekonają, chociaż w momencie likwidacji społeczność lokalna miała odmienne zdanie i była negatywnie ustosunkowana do planów władz. Na pytanie, czy wójtowie liczyli się z konsekwencjami swojej decyzji, odpowiadali następująco:

> No liczyłem się. Ale jak to mówią, no wziąłem na klatę (M/IV/W).
>
> Oczywiście, ja byłem święcie przekonany, że przegram te wybory. Ale nie było wyjścia. Finanse. Ja się pochorowałem, arytmia, osiwiałem (S/I/W).
>
> Tak tak. Tak. Obawiałem się, no ale liczyłem się z ekonomią. Bo to by mi rozłożyło gminę (S/III/W).
>
> No patrząc z perspektywy czasu… No tym burmistrzem prawie 20 lat się jest i podejmowało się tak trudne społecznie decyzje, no to widać, że mieszkańcy

[218] Badani mieli możliwość wybrania kilku odpowiedzi z kafeterii, dlatego wyniki nie sumują się do 100%.

> doceniają. I jednak mają zaufanie, że jak się coś proponuje, to nawet jak to są trudne decyzje, to one są jednak odpowiedzialne. Przemyślane. Że przynoszą pozytywne skutki (P/III/W).

Licząc się z konsekwencjami, wójtowie stosowali różne metody łagodzenia oporu społecznego, takie jak propozycja powołania stowarzyszenia, które przejmie szkołę, przekazania jej podmiotowi społecznemu z zewnątrz, zatrudnienie nauczycieli w innych szkołach na terenie gminy (aby nie mobilizowali społeczności lokalnej i nie zaogniali konfliktu), a także obiecując mieszkańcom inne działania (inwestycje, modernizację infrastruktury lokalnej) mające zrekompensować im utratę szkoły, jak również dbając o jakość nauczania w szkołach, do których przeniesione zostały dzieci, i organizując sprawny dowóz do placówek. Rozwiązania te wpływały na przebieg konfliktu społecznego, jego intensywność, czas trwania oraz konsekwencje.

Mimo trudności wójtowie sprawujący funkcje w badanych gminach, z perspektywy czasu i znanych im już efektów swoich decyzji, na ogół pozytywnie je oceniali, nie żałując ich podjęcia. Doświadczenia, jakie wyciągnęli z procesu likwidacji, z reguły dotyczyły jej skali/zakresu (liczby zlikwidowanych szkół). Okazuje się, że mając możliwość podjęcia decyzji raz jeszcze, większość wójtów byłaby bardziej odważna i zlikwidowałaby więcej szkół. Z analizy procesów likwidacyjnych wyłaniają się zasadniczo dwa podejścia, które określić można jako: 1) podejście radykalne i 2) podejście stopniowe. W przypadku podejścia radykalnego[219] wójtowie decydowali się na likwidację większości szkół gminnych. Taką decyzję podejmował wójt o silnej pozycji, sprawujący władzę od dłuższego czasu (kolejna kadencja), częściej wójt-strateg niż wójt-ryzykant. Przeprowadzenie likwidacji szkół w formie radykalnej w dużej mierze uzależnione było od specyfiki społeczności lokalnej i wzajemnych relacji między mieszkańcami poszczególnych miejscowości gminnych. Wójt, zdając sobie sprawę z wewnętrznych relacji, świadomie decydował się na takie rozwiązanie, chcąc uniknąć antagonizowania mieszkańców i ewentualnych konfliktów wewnątrz społeczności lokalnej. Wójtowie byli świadomi, że likwidacja szkoły w jednej miejscowości przy pozostawieniu innych szkół o podobnej wielkości może wzbudzić protesty i pytania o powód wyboru tej, a nie innej szkoły:

> Nie. Przed likwidacją mieliśmy taką koncepcję, że może trzy, może dwie… Ale i tak, i tak będzie zamieszanie społeczne. Przekonsultowałem z radnymi. To była moja decyzja, że wszystkie. Chciałem to zrobić maksymalnie dobrowolnie, oddać im budynki, przekazywać subwencję, te dwa dobre przykłady działających stowarzyszeń, i w sumie zlikwidowaliśmy pięć (S/I/W).

---

[219] Radykalne podejście do procesu zmian w sieci szkół oznacza likwidację szkoły bez tworzenia stowarzyszenia, które podjęłoby się jej reaktywacji jako szkoły stowarzyszeniowej, a także brak zapewnienia pracy nauczycielom w innych szkołach prowadzonych przez gminę.

> Tak, szukałem rozwiązania, żeby opanować finanse, aby nie szkodzić rozwojowi gminy. (…) Tak, powstało stowarzyszenie w gminie, które przejęło cztery szkoły. (…) Tak, były zebrania, że dalej nie pociągniemy tego wózka. Pojechaliśmy w teren i gdzieś tam były krzyki, gdzieś tam spokojniej. Ale były zebrania. No i wszędzie powołaliśmy taki zespół czteroosobowy, w każdej szkole dwóch nauczycieli, dwóch rodziców. Żeby tworzyć własny podmiot, który będzie się zajmował i my przekażemy pieniądze, bo będzie nam lżej. No tam trochę nauczyciele burzyli się, czy jakiś tam rodzic niezorientowany. To nie trwało długo i nie było specjalnie jakichś protestów. Formalnie to przeciągnęliśmy, to był jeszcze ten moment, że… już nie pamiętam, ale chyba jeszcze przez formalną likwidację musieliśmy robić. (…) Ale to była czysta formalność, ponieważ oni wiedzieli, że… ponieważ ja tu miałem – i chyba jeszcze nadal troszeczkę mam – autorytet, że jak ja tłumaczyłem, to oni wiedzieli, że głupot nie opowiadam. I jak się mówi, że przez likwidację musimy, no to trzeba zamknąć, a potem otworzyć i proszę się nie bać. W sumie nikt się specjalnie nie bał, nie było napięć społecznych i do dzisiaj nie ma (M/II/W).

W części gmin lokalni decydenci uznali, że lepszym rozwiązaniem będą działania stopniowe i przeprowadzenie likwidacji rozłożonej w czasie. Zakładano, że mieszkańcy, widząc podejmowane starania władz gminy, powoli oswoją się z faktem likwidacji i przygotują na nieuniknione zmiany (zob. Kloc 2012, s. 40). Takie podejście sprawdziło się w przypadku niektórych gmin:

> To nie było tak, że to nastąpiło w ciągu jednego roku. Że pomysł i od razu. W poprzednich kadencjach już się o tym mówiło. Widzieliśmy, że dzieci jest coraz mniej. Stopniowo wprowadzaliśmy te zmiany, klasy I–III. Były spotkania z rodzicami. Ale nadal po kilku latach okazało się, że tych dzieci jest coraz mniej. I dlatego… Rozmowy z rodzicami, zebrania, spotkania, tłumaczenie, że w tej wsi potrzebne są drogi, wodociągi, chodniki, że remizę trzeba remontować, że szkołę trzeba remontować. Że w ten sposób zaoszczędzimy trochę na wydatkach, że będzie tak samo dobrze w (…). No to były wieloletnie starania. Ja nie byłem zwolennikiem radykalnych, szybkich działań. Ten wójt, którego byłem kiedyś zastępcą, to on był taki zradykalizowany. Pięścią w stół i robimy. Ja natomiast byłem zwolennikiem tłumaczenia. No ale nie wszystkim udało się wytłumaczyć. No jak im się nie udało wytłumaczyć, no to to stowarzyszenie. Mimo że to był błąd, jak się okazało po dwóch latach (M/I/bW).

W przypadku części gmin jednak rozciąganie procesu likwidacji w czasie powodowało niepokój oraz niepewność społeczności lokalnej i nauczycieli. Poza tym widząc efekty swoich protestów podejmowanych w poprzednich latach, mieszkańcy po raz kolejny próbowali bronić szkoły i dążyć do jej utrzymania za wszelką cenę. Tymczasem sytuacja z upływem lat się zmieniała. W niektórych gminach w tym

czasie wyraźnie zmniejszała się liczba uczniów, w części zaś przygotowano budynki innych szkół z myślą o likwidacji mniejszych placówek. W takich sytuacjach dalsze utrzymywanie szkoły z punktu widzenia władz gminy było nieracjonalne. Decydując się wówczas na bezwzględną likwidację, narażały się one na wystąpienie konfliktu wykraczającego poza tylko werbalnie wyrażone niezadowolenie rodziców. Tym samym tłumiony w poprzednich latach konflikt, na przykład obietnicą utrzymania szkoły przez kolejny rok, dający rodzicom i nauczycielom możliwość przygotowania się do zmian, mógł mieć znacznie większe natężenie niż poprzednio. Rozwiązanie to było jednak inaczej odbierane przez społeczność lokalną, która postrzegała je w kategorii zwycięstwa i liczyła, że następnym razem również uda się uniknąć likwidacji placówki:

> Przy zamykaniu szkoły w (…) to była to trzecia próba. Moja pierwsza. Wcześniej to były próby zamknięcia tej szkoły, no ale nie udało się. Proponowaliśmy nauczycielom, żeby zorganizowali się i utworzyli szkołę dla niepełnosprawnych. W tym budynku, co jest. Pokazałem taką szkołę w (…), tutaj gmina (…). Powstała tam szkoła po zlikwidowaniu szkoły podstawowej. Ale nauczyciele nie odważyli się. Nie udało się zrobić tego i ta szkoła dla niepełnosprawnych nie powstała. No szli w zaparte, że jak im się udało wybronić trzy razy, to i czwarty raz się też uda (P/I/W).

Wójtowie pytani o ocenę dokonanych zmian z perspektywy czasu, zasadniczo byli przekonani o słuszności swojego działania. Co więcej, widząc, że likwidacja szkół nie miała aż tak drastycznego przebiegu, jak oczekiwali, a jej skutki okazały się mniej dolegliwe, stwierdzali, że jeżeli już mieliby coś zmienić, gdyby mogli cofnąć czas, to działaliby bardziej stanowczo i radykalnie, a także nie zwlekali z podjęciem tej decyzji. Ponadto nie godziliby się na rozwiązania „połowiczne", mające złagodzić ewentualny opór społeczny:

> Tak. Z perspektywy czasu jak patrzę, to zbyt płytko było. Należało jeszcze odstrzelić (…), bo to bez sensu było. Tamte cztery [zlikwidowane szkoły – A.K. i B.K.] były większe, a ten mniejszy. Bez sensu. A że prowadził go „byznes" [stowarzyszenie zewnętrzne – A.K. i B.K.], to ten „byznes" cztery klasy w jednej klasie, razem w jedną izbę. Będą mieli razem 10 czy 12 osób. To 12 osób spędzą do jednej i biznes prowadzą (M/II/W).
>
> Trzeba było to zrobić pięć lat wcześniej. Ja próbowałem od razu. I budowałem dwie szkoły od podstaw i gimnazjum. Z jedną szkołą trafiłem dobrze, z gimnazjum trafiłem dobrze, a z jedną, tam gdzie był ten czyn solidarnościowy, to pudło. No ale taka była potrzeba. Co ja będę mówił. No tak wyszło. No taka była chwila. Potrzeba. Jak kto nie był z nami, to był przeciwko nam… [chodziło o szersze uwarunkowania polityczne/partyjne, sięgające poza gminę – A.K. i B.K.] (M/III/bW).

> Na pewno z perspektywy czasu mniej nerwowo bym to przeprowadził. Ale, żeby mniej nerwowo, to trzeba mieć to doświadczenie. Uwierzcie mi państwo, że szkoła w (…)… no żal mi tej szkoły. No żal. No tak po ludzku jako rodzic i nauczyciel tam pracujący mówię. Żal mi jej było. Ale nie było innego wyjścia. Natomiast procedurę trzeba by było tak samo przeprowadzić i pewnie bym przeprowadził. Teraz się zastanawiam nad jedną rzeczą. Przecież w (…) ubywa mieszkańców. To jest wioska oddalona… Tam nie przybywa dzieci. Ja nie wiem, jak w (…), czy tam przybywa dzieci, czy nie przybyło dzieci. Jeżeli przybyło, to można by myśleć o przywróceniu szkoły, bo jest budynek. Z kolei w (…), to tam domów przybyło, ale dzieci są dowożone do szkoły [w innej gminie – A.K. i B.K.]. Ta sytuacja jest unormowana i się do tego już nie wróci. Sieć jest bardzo racjonalna (S/II/bW).

Niektórzy wójtowie, zwłaszcza ci, którym zależało nie tyle na zupełnej likwidacji szkół, ile zmianie organu prowadzącego, wskazywali, że można było lepiej zarządzać lokalnym systemem oświaty, odgórnie go kontrolując i silniej uzależniając od gminy. Niemniej w przypadku szkół prowadzonych przez stowarzyszenia lokalne ścisłe powiązania były nieuniknione, a z uwagi na specyfikę społeczności lokalnych – wręcz naturalne (zob. Dziemianowicz-Bąk i Dzierzgowski 2014, s. 32–33). Takim rozwiązaniem (zastosowanym zresztą w badanych gminach, np. MII) mogło być powołanie jednego stowarzyszenia w gminie, które zajęłoby się prowadzeniem wszystkich szkół:

> No można to było zarobić lepiej i powołać jedno stowarzyszenie i lepiej to kontrolować. Ale ja wtedy się bałem tego zrobić. Bałem się, że będę oskarżany, że prywatyzuję szkołę dla siebie. Dalej jestem przekonany, że to była dobra decyzja. Nadal uważam, że im więcej władzy jak najniżej, to jest najlepiej. Ale wiadomo, że niektórym władza no… szkodzi (S/I/W).

Przytoczona wypowiedź wójta świadczy o obawach władz gminy nie tylko o samo podjęcie decyzji dotyczącej likwidacji szkoły, lecz także o odbiór społeczny wprowadzonego rozwiązania. Władze gmin mimo wszystko ostrożnie podchodziły do problemów oświaty. Czy jednak decyzje te negatywnie wpłynęły na poziom poparcia społecznego? Przede wszystkim należy zaznaczyć, że realizacja zadań oświatowych jest jednym z wielu przedsięwzięć władz gmin. Nie można zatem bezpośrednio wiązać utraty poparcia w kolejnych wyborach z faktem likwidacji szkoły, poparcie udzielone przez społeczność lokalną wójtowi było bowiem uzależnione także od innych decyzji. Tymczasem taką uproszczoną analogię narzucały media, sugerując koniec kariery wójtów-likwidatorów szkół. W takiej sytuacji bezpośrednie wiązanie wyników głosowania na wójta w kolejnych wyborach samorządowych z likwidacją szkoły nie jest uprawnione.

W tabeli 52 zamieszczono wyniki wyborów na wójta w poszczególnych gminach wraz z liczbą zlikwidowanych szkół oraz rokiem przeprowadzonej likwidacji. O wpływie procesu likwidacji na ewentualną utratę stanowiska można mówić tylko w przypadku trzech gmin, tj. SII, MI i MIII. W tych gminach w czasie trwania kadencji wójtowie zlikwidowali co najmniej jedną szkołę, a w wyniku kolejnych wyborów, mimo ubiegania się o reelekcję, nie uzyskali mandatu. W pozostałych przypadkach, nawet gdy w rezultacie wyborów doszło do zmiany na stanowisku wójta, to sytuacja ta nie może być powiązana wprost z likwidacją szkół, gdyż w czasie ich kadencji nie likwidowano szkół lub ci wójtowie nie kandydowali w kolejnych wyborach. Na przykład gmina SI – wójt w kadencji 2006–2010 nie startował w kolejnych wyborach; gmina SIII – brak likwidacji w kadencji 2006–2010 – zmiana wójta w wyborach w 2010 roku; gmina SIV – wieloletni wójt nie startował w wyborach w 2014 roku; gmina MIV – wójt w kadencji 2006–2010 nie startował w kolejnych wyborach, a także nie likwidował szkół w czasie sprawowania władzy. Z kolei w przypadku gmin MII, PI, PII, PIII, mimo likwidacji dokonanych od 2006 do 2014 roku (oraz w kadencji 2014–2018, czyli okresie nieobjętym badaniem), na stanowisku wójta zasiadała ta sama osoba. W przypadku tych gmin możliwe jest jedynie zweryfikowanie, czy fakt przeprowadzenia likwidacji szkoły przełożył się na zmniejszenie poparcia, zwłaszcza w obwodach, w których tego dokonano. Tylko w przypadku jednej gminy (PIV) sytuacja jest nieco inna. Wójt sprawujący funkcję w kadencji 2006–2010 dokonał likwidacji i jednocześnie, chociaż ubiegał się o reelekcję, nie uzyskał poparcia społecznego. Z kolei jego następca w czasie trwania swojej pierwszej kadencji również przeprowadził proces likwidacji, a mimo to w kolejnych wyborach w 2014 roku utrzymał stanowisko.

Wójtowie, którzy uczestniczyli w procesach likwidacyjnych, a w następnych wyborach nie uzyskali poparcia społecznego na tyle dużego, by ponownie objąć stanowisko, sami nie do końca wiążą jego utratę z faktem likwidacji szkoły:

> Trudno powiedzieć. Czy to zaważyło? W jakiejś mierze tak. W sumie okręg wyborczy w (…) jest nieduży. On tak *de facto* nie zaważył, że ja przegrałem wybory. (…) jest takim obwodem, że naprawdę niewiele tych wyborców tam jest. Nie pamiętam już teraz. Natomiast byli bardzo krzykliwi (S/II/bW).

Częściej utratę stanowiska wiązano z innymi czynnikami, a przede wszystkim „zmęczeniem" ludzi osobą wójta z uwagi na długoletnie sprawowanie przez niego władzy. Powodem była zatem raczej sama chęć zmiany na stanowisku wójta niż kwestia likwidacji szkół:

> No moja wina również, bo ja w tej kadencji ostatniej w zasadzie cały czas mówiłem, że to jest moja ostatnia kadencja. I dalej nie będę, że zmęczony,

> wyportkowany, że… psychicznie załamany, ja to już w biurze parę razy omdlewałem. Po prostu byłem… no mówiłem, że to koniec. Ale pod koniec kadencji, szkoła rozbabrana, tutaj startuje na tego mojego następcę radny z (…), cały czas buntuje, że „rozbabrał, rozbabrał, a teraz dupę zwinie" itd. I coś takiego. No więc ja ostatnimi wysiłkami… i jeszcze ci radni, którzy mnie tam wspierali, mówili „a startuj jeszcze, startuj". Ten ostatni rok. Jedną kadencję. Poradzisz sobie. I tak w zasadzie od niechcenia tam, no nawet nie robiłem w I turze żadnej kampanii praktycznie. W II turze, jak już mnie przymusili. To ta II tura to niewielką ilością głosów. (…) głównie [największa miejscowość gminie, w której nie likwidowano szkoły – A.K. i B.K.]. Zmęczeni mną. Dziękując im, ja dobrze wyczułem nastroje społeczne. Wysyłano mnie na zasłużony wypoczynek (M/I/bW).

Przekonanie byłego wójta o znużeniu społeczności lokalnej jego osobą i dążeniu mieszkańców do zmiany potwierdza wypowiedź radnej z tej samej gminy:

> Nie, raczej nie [w odpowiedzi na pytanie, czy przyczyną przegranej w wyborach była likwidacja szkół – A.K. i B.K.]. To tak ludzie gadali, że się już dorobił. I to raczej to. Długo był i tak… On jest tak najlepiej sytuowany i ludzie trochę tak… Teraz jest emerytem. A jak chciał zostać wójtem, to ten, co teraz jest [obecny wójt – A.K. i B.K.], to go tam trochę oczerniał (M/I/R1).

Podobne przekonanie deklarował były wójt innej gminy z województwa mazowieckiego, który jednoznacznie stwierdził, że likwidacja szkół nie wpłynęła na jego wynik wyborczy:

> Nie, nie mogło się przełożyć na wybory. To jest, jak to się mówi, „zmęczenie materiału". Ja byłem 17 lat wójtem. Nie przegrałem dlatego… bo tego roku zrobiłem bardzo dużo. I wnioski do Unii na 50 mln, dostałem chyba 26 mln, to w gminie wiejskiej to jest coś… Jedyne co, to to, że nie umiałem się tym pochwalić. Ja zawsze miałem takie przekonanie, że co złego, to ja, a co dobrego, to wy. Nie naświetlałem tego. I to jest wyłącznie moja porażka. Jak były sukcesy, to zawsze gminy (M/III/bW).

Wieloletnie sprawowanie władzy jako bardziej prawdopodobną przyczynę utraty stanowiska wójta niż fakt likwidacji szkół wskazywali także inni respondenci:

> Raczej nie… Z takich opinii tutaj no to było… „a bo on już tak długo jest". No i nowy kandydat z taką sugestią, że już czas na zmiany. I ona [kontrkandydatka dotychczasowego wójta w wyborach – A.K. i B.K.] tak te zmiany mocno podkreślała i tak… No był cztery kadencje. No i tak było mówione, że może już mu starczy… I ta nowa pani wójt tak mocno z kampanią ruszyła (M/III/R3).

Analizując powody przegranej w wyborach, byli wójtowie oraz inni respondenci raczej jako przyczynę wskazywali nie sam fakt likwidacji szkoły, lecz to, że kwestia ta była traktowana jako karta przetargowa w rozgrywce wyborczej i podsycana przez konkurencję. Temat szkoły był elementem debaty przedwyborczej i stanowił silny argument przeciwko sprawującemu urząd wójtowi:

> Tak ta (…) to była zlikwidowana pod koniec poprzedniej kadencji. Tak, bo ja tam miałem negatywne opinie. W czasie wyborów to tam w prawie 80% głosowano na przeciwnika, że ja te szkoły chciałem zlikwidować. Choć ja wtedy tej szkoły tak nie zlikwidowałem. Tylko wprowadziłem taki organizm – stowarzyszenie z (…). Prywatna działalność [formalnie szkoła została zlikwidowana, a na jej bazie powstała szkoła prowadzona przez stowarzyszenie zewnętrzne – A.K. i B.K.]. No gmina się wyzwoliła. Oddaliśmy stowarzyszeniu (M/I/bW).

O tym, że kwestia szkół może być elementem kampanii wyborczej, świadczą słowa wójta jednej z gmin w województwie świętokrzyskim, który wypowiedział się na temat swojego poprzednika. Wprawdzie nie kandydował on w wyborach na wójta, ale podjął próbę ubiegania się o mandat radnego. Jak się okazało – nieskuteczną:

> Nie kandydował już na wójta. Przegrał wybory na radnego w (…), ale to nie miało nic wspólnego z likwidacją szkoły. Bo szkoły były likwidowane gdzie indziej. Po prostu na wsi czasem się przegrywa wybory. Gdyby kandydował na wójta ponownie, to by wygrał bez dwóch zdań. Oczywiście. Z ogromną różnicą głosów. Zresztą wybory… zrozumieć wyborcę i te mechanizmy, to jest praca. Zresztą nikt tego jeszcze nie pojął. Bo jak by ktoś pojął, to by wygrywał wybory. Konkurent wójta dużo nakłamał. Wójt miał silny charakter. Jednym się to podobało, innym nie. A to, że park kupił w (…), a to, że mają go aresztować, oj… Ten człowiek chodził tu po (…), opowiadał i faktycznie niewielką różnicą głosów wygrał. Takie rzeczy się dzieją. Gdyby to był większy okręg wyborczy, toby wygrał. A w wyborach na wójta, toby wygrał. Może nie miałby tych 80% jak poprzednio, ale by wygrał. Pewnie koło 70% by miał, co jest i tak dużo. W pierwszych wyborach miał 92%, w drugich – 86%, a w trzecich bezpośrednich – bo to były trzecie bezpośrednie i dwa pośrednie, bo on 25 lat był wójtem – to była taka zła kampania, no takie brudne sprawy i taka w amerykańskim stylu, konkurencja tak robiła, ale miał 76,5% (S/IV/W).

Wśród respondentów znalazła się jednak grupa osób, która uważała, że sprawa szkół była na tyle istotna dla społeczności lokalnej, iż mogła wpłynąć na decyzje wyborcze, a w konsekwencji na utratę poparcia przez wójta:

> Raczej tak. Zawsze do II tury wchodził, więc jakieś zaufanie społeczne ma. Ostatnie wybory to było 40:60 głosów różnicy w II turze. Więc jakieś zaufanie ma. Część pewnie uważała to [likwidację szkoły – A.K. i B.K.] za słuszne i popiera. No kwestia tego zarządzania. No może miał swoją wizję po zamknięciu szkół. No może jak by to zarządzanie… to by te wydatki inaczej wyglądały. No okazało się, że rok po… społeczeństwo podziękowało. Niektórzy mówią tak: jak zamykać, to na początku kadencji. Przez trzy lata ludzie zapomną. Może za późno? (…) No ówczesny wójt pan (…), to myślę, że musiał się liczyć z tym i zapłacił cenę. No myślę, że tak, to się przyczyniło, że przegrał wybory. Tak trudno też oceniać opinie wyborców, prawda? Ale mi się wydaje, że to się przełożyło (M/III/R5).

> Nie jest już wójtem. Cały czas kandyduje. Od dwóch kadencji. Niewielką liczbą głosów przegrał. Społeczeństwo mocno podzielone. I teraz ta rada bardzo podzielona. Większość radnych w poprzednich kadencjach była za wójtem. W jakiejś części mógł być to powód. Bo czasami jakieś tam głosy, przez wyborców, rodziców tych dzieci, że doprowadził do tak dużej likwidacji. I z tego, co widać, tak nawet nie zagłębiając się, jedna część gminy została bez szkół, a druga ze szkołami. W jakimś stopniu to mógł być powód (M/III/P/N).

Przypuszczenie, że likwidacja szkoły mogła w pewnym stopniu wpłynąć na utratę stanowiska przez decydenta, wysunął także jeden z pracowników w gminie PIV. Na jej terenie zlikwidowano trzy szkoły w kadencji 2006–2010. Osoba pełniąca wówczas funkcję organu wykonawczego nie uzyskała poparcia, ubiegając się o reelekcję w wyborach w 2010 toku. Zwyciężył wówczas jej kontrkandydat, który również podjął decyzję o likwidacji kolejnych trzech szkół, a mimo to nie utracił stanowiska i wygrał w kolejnych wyborach w 2014 roku. Należy wskazać, że w przypadku tej gminy przeprowadzono likwidacje szkół, stosując różne podejścia. Działania podejmowane w kadencji 2006–2010 miały charakter radykalny, a ówczesne władze nie próbowały łagodzić protestów, zarówno społeczności lokalnej, jak i nauczycieli. Wprawdzie zapewniono pracę większości z nich, ale były też osoby, które nie otrzymały takiej propozycji. Zdaniem pracownika urzędu, który był świadkiem likwidacji szkół zarówno w kadencji 2006–2010, jak i w kolejnej, w przypadku pierwszej opór był znacznie większy i ze strony rodziców, i nauczycieli. W kolejnej kadencji, mając doświadczenie poprzednika, osoba sprawująca urząd cały proces przeprowadziła mniej drastycznie. Przede wszystkim działania likwidacyjne zostały poprzedzone licznymi spotkaniami z mieszkańcami. Widząc opór, zdecydowano się na przekazanie szkół stowarzyszeniu zewnętrznemu. Ponadto – choć nieoficjalnie – rozbito współpracę między nauczycielami i rodzicami, ujawniając zarobki nauczycieli, które w społecznościach wiejskich wzbudziły zazdrość i oburzenie. W przypadku władz likwidujących szkoły w kadencji 2010–2014 konsekwencji w postaci utraty stanowiska nie było, gdyż ta sama osoba została wybrana ponownie

w 2014 roku. Jeśli chodzi o poprzedniego wójta, który utracił stanowisko – zdaniem respondenta będącego pracownikiem urzędu – szkoły mogły w pewnym stopniu przyczynić się do utraty poparcia:

> No trudno powiedzieć. Szkoły się likwiduje na początku kadencji. Tak? Nie likwiduje się ich pod koniec, więc potem jeszcze rok czy dwa trwa ta kadencja i ludzie się przekonali, myślę, że to [likwidacja szkół – A.K. i B.K.] nie jest taka tragedia, jak nam się wydawało. No z reguły jest tak, że pieniacze to pienią przez chwilę, a potem już zapominają, o co pienili parę tygodni temu. No więc… tak… pewnie w ludziach gdzieś tam to siedzi. Bo ja osobiście… no są twarze, które ja kojarzę z tymi spotkaniami i do dzisiaj pamiętam, w jaki sposób mnie tam traktowano, tak… Widzę, że są osoby, które do dzisiaj potrafią mi „dzień dobry" nie powiedzieć. Tak, tak… to tam gdzieś w tych ludziach siedzi. Ale czy to miało przełożenie na wybory, to nie wiem. Naprawdę nie potrafię ocenić. No może, może trochę (P/IV/KW).

O tym, że likwidacja szkół była na tyle istotna dla społeczności, że mogła stać się przyczyną utraty poparcia społecznego, byli przekonani także wójtowie, którzy wygrali kolejne wybory i pozostali na stanowiskach. Ich obawy wydają się zasadne, biorąc pod uwagę wyniki wyborów w obwodach, w których likwidowano szkoły. Ich zestawienie prezentują tabela 53 i wykres 18 (wcześniej). Mając świadomość konsekwencji w postaci utraty poparcia, część wójtów przyznała, że szacowała liczbę głosów w danym okręgu:

> W dobrym momencie tę decyzję podjąłem, chociaż koszty polityczne były. Wybory przegrałem w (…) [obwód, w którym zlikwidowano szkołę – A.K. i B.K.]. W tym okręgu przegrałem. No samo (…) ma tak gdzieś 500 osób. No (…) [główna miejscowość w gminie – A.K. i B.K.] z 1,5 tys. Ja mówiłem, że pewne kalkulacje robiłem sobie. No takie jest życie. Ja zdawałem sobie sprawę, że będą takie konsekwencje. Zresztą mój przeciwnik skrupulatnie to wykorzystał. I obiecał, że reaktywuje mieszkańcom tą szkołę, co było nierealne. Bo mieszkania były już zrobione, ale obiecać zawsze można (P/II/W).

W przypadku części wójtów, którzy utrzymali stanowiska, istotne były czas likwidacji szkoły oraz późniejsze działania rekompensujące, które zatarły problem szkoły w pamięci społeczności lokalnej (zob. Herczyński i Sobotka 2014, s. 110–113; Dziemianowicz-Bąk i Dzierzgowski 2014, s. 36). W większości gmin okazywało się, że czas leczył rany, a ludzie szybko zapominali i przyzwyczajali się do nowej sytuacji:

Tabela 53. Poparcie ponownie kandydujących wójtów w I turze wyborów, w obwodach obejmujących miejscowości, w których zlikwidowano szkoły, przed likwidacją i po jej przeprowadzeniu

Gmina	Odsetek uzyskanych głosów w obwodach		
	przed likwidacją szkoły	po likwidacji szkoły	różnica
SI	89,12	74,47	–14,65
	46,75	28,48	–18,27
	93,56	83,42	–10,14
	89,25	68,11	–21,14
	78,81	61,41	–17,40
SII	42,19	26,63	–15,56
	57,43	48,86	–8,57
SIII	22,79	16,67	–6,12
	36,07	21,44	–14,63
	36,07	21,44	–14,63
	52,37	44,07	–8,30
	22,79	16,67	–6,12
SIV	60,92	nie startował ponownie	–
	73,89	nie startował ponownie	–
MI	81,58	49,72	–31,86
	31,31	56,25	24,94
	73,71	58,99	–14,72
MII	94,78	90,13	–4,65
	95,46	89,30	–6,16
	93,53	93,19	–0,34
	98,54	88,79	–9,75
MIII	55,44	32,28	–23,16
	48,91	25,38	–23,53
	58,58	27,42	–31,16
	52,83	28,89	–23,94
	39,23	23,96	–15,27
MIV	21,52	35,58	14,06
	30,58	27,75	–2,83
	22,48	49,32	26,84
PI	49,19	26,00	–23,19
PII	59,41	27,59	–31,82
PIII	46,83	53,68	6,85

Tabela 53 – cd.

Gmina	Odsetek uzyskanych głosów w obwodach		
	przed likwidacją szkoły	po likwidacji szkoły	różnica
PIV	74,78	46,06	–28,72
	65,85	58,59	–7,26
	65,72	46,15	–19,57
	39,66	39,90	0,24
	37,90	22,59	–15,31
	46,09	29,26	–16,83

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

> Wybory były za dwa lata, ludzie zobaczyli, że stowarzyszenia funkcjonują, że nic się nie pogorszyło (S/I/W).
>
> Samo wygasło. No dwa miesiące konflikt trwał. Oni widzieli, że jest szkoła, więc wygasło. No i inne inwestycje to też… (S/III/W).

Analizując wyniki wyborów wójtów w obwodach, w których zlikwidowali szkoły, a mimo to utrzymali stanowisko, zwyciężając w kolejnych, należy zauważyć, że widoczna była utrata poparcia (zob. tab. 53). Nie była ona jednak na tyle istotna, by wpłynąć na ogólny wynik wyborczy. W niektórych przypadkach zmniejszenie poparcia na poziomie obwodu było tak niewielkie, że tym faktem zdziwieni byli nawet sami wójtowie:

> Wybory [na II kadencję – A.K. i B.K.] przegrałem w (…) pięcioma głosami. Liczyłem się, że przegram, ale że przegram gorzej. Sromotniej. Pięć głosów to uważam, że sukces. I w trzecim podejściu [wybory na III kadencję – A.K. i B.K.] to przegrałem więcej, bo był tam kontrkandydat stamtąd, tak że, no to czy byłaby szkoła, czy nie, to i tak się głosuje na swojego kandydata. Ale jak nie miałem kontrkandydata z tamtej strony, to drugie moje wybory przegrałem pięcioma głosami (P/I/W).

Na podstawie przeprowadzonych badań trudno jednoznacznie ustalić, czy likwidacja szkół bezpośrednio przekłada się na wynik wyborczy. Niewątpliwe fakt ten może przyczynić się do utraty poparcia społecznego, gdy władze nie zastosują żadnej rekompensaty wobec społeczności lokalnej. Może również stać się przyczynkiem do utraty poparcia w sytuacji, gdy wójt sprawujący władzę nie miał silnej pozycji, a więc nie łączył funkcji lidera formalnego (przywódcy) z funkcją lidera społecznego, lub wówczas, gdy miał silną konkurencję. Kwestia szkół może być elementem gry wyborczej i umiejętnie wykorzystywana przez kontrkandydatów

może również zaszkodzić urzędującemu wójtowi. Na ostateczny wynik wyborczy wpływa też szereg czynników niezwiązanych ze szkołami, a wybory są nieprzewidywalne. Świadomość złożoności i nieprzewidywalności decyzji wyborców mieli uczestniczący w badaniu wójtowie:

> Po prostu na wsi czasem się przegrywa wybory (S/IV/W).
>
> Zrozumieć wyborcę i te mechanizmy, to jest praca. Zresztą nikt tego jeszcze nie pojął. Bo jakby ktoś pojął, to by wygrywał wybory (S/IV/W).

Ryzyko zawsze towarzyszy wyborom i od tego nie da się uciec. Należy się po prostu na nie przygotować, jak stwierdził jeden z wójtów:

> Wszystkie znaki na niebie i ziemi wskazywały, że ja wygram. Większość opinii była taka, że ja wygram… Było wielkim zaskoczeniem to, że w I turze nie przeszedłem, a zabrakło mi niewiele. A wiecie, jak się zachowują wyborcy po I turze… że zmieniają zdanie. I 290 głosów przeważyło w II turze. No cóż, trzeba się zawsze z tym liczyć, że ten moment nadejdzie i trzeba się będzie spakować i wyprowadzić (S/II/bW).

O tym, że wybory to także szacowanie głosów społeczności lokalnej, świadczy wypowiedź wójta jednej z gmin w województwie świętokrzyskim, dotycząca jego poprzednika:

> No ja powiem państwu krótko. Samorząd to są wybory. I każdy kalkuluje. Likwidując cokolwiek i podejmując takie decyzje, musi się liczyć z konsekwencjami (S/II/W).

Dla wyborców liczą się przede wszystkim widoczne efekty działań. Nie muszą być to znaczące przedsięwzięcia, ale powinny być zauważalne przez mieszkańców gminy. Jeżeli ludzie widzą, że w gminie „coś się dzieje", to są w stanie wybaczyć nawet te „niepopularne" społecznie decyzje i przejść nad nimi do porządku dziennego. Ważne jest też podejście do społeczności, umiejętność współpracy ze środowiskiem lokalnym. „Przepis" na zwycięstwo wyborcze jeden z wójtów z województwa świętokrzyskiego skwitował następująco:

> Żeby zostać wybranym [na wójta – A.K. i B.K.], to trzeba być nie za mądrym, nie za głupim, nie za bogatym i nie za biednym. Pić tak trochę. Obyczajowo – nie przesadzać. Być w porządku i coś robić. Bo to widzą [mieszkańcy – A.K. i B.K.]. Inwestycje dużo pomogły. To jest decydująca sprawa. To nie muszą być duże inwestycje. Trzeba jechać na zebranie sołeckie i posłuchać, co ludzie chcą. Budowaliśmy drogi, chodniki. Infrastruktura (S/I/W).

Zakończenie

Wśród polityk publicznych realizowanych na poziomie lokalnym szczególne miejsce zajmuje polityka oświatowa. Przesądza o tym z jednej strony jej znaczenie dla rozwoju indywidualnego, rozwoju jednostek terytorialnych i szerzej – państwa, z drugiej zaś skala wyzwań, jakie niesie ze sobą, przede wszystkim natury finansowej i organizacyjnej. Dynamiczne zmiany w otoczeniu, w tym niekorzystne – związane na przykład z trendami demograficznymi – zmuszają władze lokalne, przede wszystkim gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, do podejmowania działań dostosowujących politykę oświatową do nowych warunków. Część z nich ma charakter działań racjonalizujących, związanych z restrukturyzacją istniejących sieci szkół, co ma przynieść korzystne zmiany, przede wszystkim w wymiarze finansowym, ale i w zakresie poprawy warunków nauczania. Przeprowadzone badania potwierdziły, że władze gmin, a zwłaszcza wójtowie, mają świadomość potrzeby reagowania na pojawiające się wyzwania i podejmują konieczne działania, nawet jeżeli niosą ze sobą określone ryzyko.

W toku badań zidentyfikowano gminy, w których podjęto działania racjonalizujące lokalną politykę oświatową poprzez zmiany w sieci szkół w latach 2006–2014. Na 473 jednostki w badanych województwach (spośród 475 istniejących) aż w 253 (53,5%) podejmowano takie działania. Już ten fakt potwierdza skalę problemu, przy czym należy wziąć pod uwagę to, że sam brak podjęcia reorganizacji w części gmin nie jest dowodem na to, iż nie występuje tam obiektywna potrzeba jej przeprowadzenia. W badanych 12 gminach zastosowano wszystkie możliwe sposoby racjonalizacji sieci szkół, tj. obniżenie stopnia organizacyjnego, utworzenie szkół filialnych, utworzenie zespołu szkół, likwidację szkoły oraz przekazanie jej prowadzenia podmiotowi niepublicznemu. Należy podkreślić, że w żadnej z badanych jednostek nie doszło do przekazania szkoły w ścisłym słowa tego znaczeniu, tj. na podstawie umowy, lecz po formalnej likwidacji szkoły samorządowej i utworzeniu na jej bazie szkoły prowadzonej przez podmiot niepubliczny.

Jeżeli chodzi o okoliczności, które powodowały podjęcie decyzji o przystąpieniu do racjonalizacji sieci szkół lub jej sprzyjały, to należy stwierdzić, że zależała ona przede wszystkim od potencjału finansowego gminy oraz udziału nakładów na politykę oświatową w strukturze jej budżetu. Okoliczności te wystąpiły we wszystkich gminach, chociaż z różnym natężeniem. Zanotowano przypadki, w których

podjęcie działań oszczędnościowych było niezbędne ze względu na osiągnięty poziom zadłużenia gminy, ale i takie, w których gmina mogłaby jeszcze utrzymać istniejący stan, jednak – jak zauważali przedstawiciele władz lokalnych – kosztem innych obszarów działalności i tym samym możliwości rozwojowych. Wójtowie brali również pod uwagę prognozy demograficzne, chociaż nie zawsze szczegółowo je analizowali, opierając się raczej na istniejącej już sytuacji. W tym zakresie hipoteza dotycząca okoliczności, od których zależała decyzja o rodzaju działań racjonalizujących sieć szkół, została potwierdzona.

Zauważono również korelację skali społecznego poparcia organu wykonawczego gminy i dotychczasowej akceptacji dla realizowanej polityki oświatowej i innych polityk publicznych z rodzajem podejmowanych działań oszczędnościowych. Już znacznie słabsze były jednak powiązania między pozycją wójta a samym podjęciem działań (w jakiejkolwiek formie). W sytuacji gdy wójt miał świadomość swojej silnej pozycji (nie tylko formalnej) w społeczności lokalnej i pozytywnego odbioru swoich dotychczasowych działań (a tak było w większości przypadków), decydował się na bardziej zdecydowane i dalej idące posunięcia. Tylko sporadycznie autorzy stykali się z krytycznym stosunkiem respondentów do działań wójtów w obszarze oświaty i w innych sferach rozwoju gminy. Należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną okoliczność. Respondenci, w tym sami wójtowie, potwierdzali silną pozycję organu wykonawczego w środowisku, jakkolwiek zestawienie tych ocen z wynikami osiąganymi w wyborach wskazuje, że poziom poparcia udzielanego wójtom był zróżnicowany i tylko w nielicznych przypadkach bardzo wysoki. Może to potwierdzać tezę o dysponowaniu przez większą część wójtów raczej autorytetem formalnym i pozostawaniu bardziej przywódcą/liderem formalnym niż liderem społecznym. Niemniej wydaje się, że pozycja wójtów i ich wysokie poparcie społeczne przyczyniły się do ograniczenia negatywnych konsekwencji (objawiających się przegraną w kolejnych wyborach) niepopularnych społecznie decyzji o likwidacji szkół. Nie potwierdziła się natomiast hipoteza, zgodnie z którą decyzje dotyczące racjonalizacji sieci szkół zależały od planów wójtów dotyczących pełnienia funkcji publicznych w przyszłości oraz projektowania dalszej kariery. Z jednym wyjątkiem – problem ten w wywiadach nie był podnoszony przez samych wójtów i nie pojawiał się jako istotna okoliczność determinująca decyzje w kwestii racjonalizacji polityki oświatowej. Zestawiając jednak deklaracje z uzyskanym poparciem konkretnych wójtów w wyborach oraz z przyjętym przez nich sposobem przeprowadzenia procesów likwidacyjnych szkół, można zaryzykować tezę, że plany dotyczące ich obecności w sferze publicznej wpływały właśnie na wybrany sposób racjonalizacji sieci szkół i tempo jego wdrażania. I w tym właśnie przejawiał się ich – nie zawsze wyrażony – interes prywatny.

Pozytywnie zweryfikowano hipotezę o silnej pozycji organu wykonawczego jako czynniku ograniczającym negatywne konsekwencje decyzji o likwidacji szkół, w tym znaczeniu, że silny, dysponujący szerokim poparciem wójt był w stanie odpowiednio

zarządzać procesem decyzyjnym i realizować zaplanowane działania, wykorzystując swój autorytet i wiarygodność, potwierdzoną w innych sytuacjach. Nie bez znaczenia były możliwość i umiejętność zjednania sobie poparcia radnych, co z góry eliminowało jedną z potencjalnych płaszczyzn sporów czy konfliktów. Wiarygodny i cieszący się poparciem wójt mógł również składać pewne obietnice i deklaracje w sposób nieformalny, co także sprzyjało obniżeniu napięcia w relacjach z mieszkańcami.

Hipoteza dotycząca szczególnego znaczenia racjonalizacji szkół w środowisku wiejskim z racji specyficznych relacji społecznych oraz roli szkoły na wsi została zweryfikowana pozytywnie tylko w pewnym zakresie. Likwidacja szkoły na wsi ma duże znaczenie dla mieszkańców, ale raczej w wymiarze praktycznym, przejawiającym się brakiem alternatywy skierowania dziecka do innej szkoły w tej samej lub nieodległej miejscowości oraz koniecznością dojazdu do oddalonej placówki i związanego z tym dłuższego pobytu dziecka poza domem. Wprawdzie szkoła jest ogólnie postrzegana jako pewnego rodzaju dobro wspólne, zwłaszcza jeżeli w jej powstanie (budowę) byli w przeszłości zaangażowani mieszkańcy lub ma długą tradycję i jej likwidacja jest traktowana jako coś zagrażającego lokalnej tradycji i historii. „Na co dzień" jednak silne związki mieszkańców z miejscową szkołą dotyczą przede wszystkim rodziców uczniów, a nie całej społeczności lokalnej. Zauważono też malejącą rolę szkoły na wsi jako ośrodka kultury i integracji, pomijając epizody związane z obroną szkoły, gdy argument ten był wskazywany. Część respondentów wręcz zaprzeczała wypełnianiu obecnie przez szkołę takich funkcji. Specjalne, bliskie relacje ograniczone były do kręgu osób wchodzących w bezpośrednie interakcje, czyli nauczycieli i rodziców uczniów. Wydaje się, że dla części mieszkańców ważny był raczej sam fakt, że wieś „coś" traci, a nie że traci akurat szkołę. Nieliczni, w tym niektórzy wójtowie, uważali szkołę za pewien symbol żywotności/witalności wsi czy element wpływający na jej perspektywy rozwojowe i osiedlanie się nowych mieszkańców.

Badania potwierdziły, że informacja o likwidacja szkoły jest czynnikiem silnie aktywizującym społeczność lokalną i w zasadzie zawsze prowadzi do konfliktów, chociaż sami respondenci niechętnie to wprost przyznawali (zob. Bajerski 2014, s. 127). Uciekali się do opisywania zjawisk towarzyszących likwidacji szkoły, wypełniających cechy konfliktu społecznego, za pomocą łagodniejszych określeń. Do podejmowania działań na rzecz obrony szkoły, skutkujących zwykle nasileniem sporu, inspirowały osoby bezpośrednio z nią związane, a przede wszystkim nauczyciele, z dyrektorami szkół na czele. To kluczowi aktorzy w procesach racjonalizujących lokalną politykę oświatową. Warto jednak podkreślić, że nie we wszystkich przypadkach nauczyciele cieszyli się rzeczywistym poparciem społeczności lokalnej. Tam, gdzie rodzice zauważali również pewne korzyści z przeniesienia dzieci do większych, stwarzających lepsze warunki do nauki szkół, ta „solidarność" była trochę wymuszona obawą przed narażeniem się nauczycielom. Zresztą także nauczyciele stawali po stronie rodziców tylko wówczas, gdy nie mieli zapewnionej

pracy w innych szkołach. Jeżeli obiecywano im zatrudnienie w innych szkołach samorządowych, ich zapał do obrony placówki przed likwidacją szybko mijał, a były wręcz przypadki przekonywania rodziców przez nauczycieli o słuszności działań podejmowanych przez władze gminy.

Uzyskane wyniki badań nie pozwoliły w sposób jednoznaczny zweryfikować hipotezy, zgodnie z którą aktywizacja i zaangażowanie społeczne powstałe na bazie niepopularnej decyzji o zmianie w sieci szkół stanowią czynnik sprzyjający budowie kapitału społecznego i społeczeństwa obywatelskiego. Najszerszy zasięg miała aktywizacja społeczności lokalnej przejawiająca się zainteresowaniem sprawą przeobrażeń sieci szkolnej, ale bez angażowania się w jakiekolwiek działania związane z tym procesem. Natomiast węższe grupy, których interesy prywatne miały zostać naruszone w związku z likwidacją szkoły, podejmowały pewne kroki zmierzające do ich obrony, przede wszystkim w drodze protestów i nacisków na władze lokalne. Tylko w niektórych przypadkach protestom tym towarzyszyła mobilizacja pozytywna, pojawiał się element współdziałania i wzrastał poziom wzajemnego zaufania, dzięki czemu kilku-, kilkunastoosobowe grupy były w stanie sformalizować współpracę, powołać lokalne stowarzyszenia i zaangażować się w prowadzenie szkoły, a więc w wykonywanie zadania publicznego. W odniesieniu do tych grup można postawić tezę, że wydarzenia związane z racjonalizacją lokalnej polityki oświatowej poprzez likwidację szkoły wpłynęły na wzmocnienie jej kapitału społecznego i w jakimś zakresie przyczyniły się do budowy społeczeństwa obywatelskiego. Skala tego efektu była jednak ograniczona i nie uprawnia do uznania, że w wymiarze całej lokalnej społeczności nastąpiły wzrost kapitału społecznego i rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

Przeanalizowane przypadki procesów racjonalizacji sieci szkół potwierdziły, że mimo emocji, jakie towarzyszą zmianom, a zwłaszcza likwidacji szkół, możliwe jest nawiązanie dialogu społecznego i praktycznie we wszystkich przypadkach to następowało, chociaż nie wszędzie miał on wyłącznie spokojny przebieg i kończył się podjęciem decyzji na zasadzie konsensu. Pojawiły się też dwa wyraźnie różne podejścia, będące wynikiem obranej przez władze gminy strategii działań w zakresie polityki oświatowej. Jeżeli były one zainteresowane przejęciem szkół przez podmioty niepubliczne, wówczas dialog był bardziej otwarty i trwał dłużej, gdyż obie strony dawały sobie czas na refleksję i przygotowanie się strony społecznej do podjęcia nowego wyzwania. Natomiast gdy władze gminy były zdeterminowane, by jednak szkołę definitywnie zlikwidować, wówczas czas konsultacji wyraźnie się skracał, najczęściej do ustawowych sześciu miesięcy, a dodatkowo jego celem było w zasadzie przekonanie mieszkańców o słuszności decyzji.

Jeżeli chodzi o możliwość osiągnięcia konsensu w sprawie racjonalizacji sieci szkół, a zwłaszcza likwidacji niektórych z nich, to należy podkreślić, że był on osiągany w niektórych gminach, ale zawsze w pewnych konstelacjach. W jednostkach, w których dochodziło do przejęcia prowadzenia szkół przez podmioty niepubliczne z poparciem władz lokalnych, porozumienie dotyczyło władz gminy i rodziców

dzieci/mieszkańców. Stroną niezadowoloną, wybierającą mniejsze zło byli nauczyciele. W gminach, w których szkoły były przejmowane przez podmioty niepubliczne wbrew woli władz, konsens dotyczył rodziców i nauczycieli, przy czym w ich przypadku był również w pewien sposób wymuszony zaistniałą sytuacją. Natomiast całkowita likwidacja szkoły uniemożliwiała osiągnięcie porozumienia, zwykle po jednej stronie pozostawali rodzice i nauczyciele (o ile władze nie zaproponowały im pracy), po drugiej zaś władze lokalne, a ściślej wójt i wspierająca go część radnych.

Rozwiązaniem problemu badawczego była weryfikacja hipotezy głównej, która została w części sfalsyfikowana, a w części potwierdzona. Nieprawdziwe okazało się twierdzenie, że decyzja o racjonalizacji sieci szkół (zwłaszcza ich likwidacji) istotnie wpływa na stosunek społeczności lokalnej do organu wykonawczego, zmniejszając udzielane mu poparcie społeczne. Należy jednak zastrzec, że taka ocena odnosi się do gminy i jej mieszkańców jako całej zbiorowości. W tym przypadku w większości gmin dochodziło do obniżenia poparcia, ale nie na tyle istotnego, aby wywierało realny wpływ na interes polityczny wójta, który musiałby zapłacić za podjęcie niepopularnej decyzji przegraną w kolejnych wyborach (jeżeli ubiegał się o reelekcję). W jednym przypadku poparcie społeczne dla wójta mierzone wynikiem wyborczym wręcz wzrosło. Faktem jest natomiast obniżenie poparcia w obwodach obejmujących miejscowości, gdzie zlikwidowano szkołę, które jednak nie wpływało na dalszą karierę wójta. Nie we wszystkich przypadkach potwierdziło się również założenie, że wójtowie, będąc świadomi grożących im konsekwencji, poszukują innych niż likwidacja sposobów racjonalizacji szkół. Miało to miejsce w tych gminach, w których władze były zainteresowane przekazaniem prowadzenia szkół podmiotom niepublicznym. Należy jednak poczynić zastrzeżenie, że autorzy w toku badań empirycznych nie stwierdzili w sposób bezpośredni, czy rzeczywistym motywem takiego postępowania była obawa o konsekwencje, czy wójtowie kierowali się również lub wyłącznie innymi przesłankami. Niemniej, ponieważ wszyscy wójtowie wyrażali obawy dotyczące podjęcia decyzji o likwidacji szkół i liczyli się z jej konsekwencjami, można przyjąć, że ten element także wpływał na wybór sposobu obniżenia kosztów funkcjonowania szkół.

Właśnie w części dotyczącej świadomości wójtów co do grożących im konsekwencji społecznych i politycznych hipoteza została potwierdzona, i to nie tylko na podstawie deklaracji samych zainteresowanych. Wójtowie podejmowali skuteczne działania, aby zmniejszyć dolegliwość, jaką niesie likwidacja szkół, nawet kosztem obniżenia jej efektywności finansowej. W zdecydowanej większości zabezpieczali miejsca pracy nauczycieli, podejmowali starania, by poprawić stan bazy materialnej pozostałych szkół, dbali o dobrze zorganizowany dowóz uczniów, otwierali świetlice, pozostawiali budynki likwidowanych szkół w gestii sołectw itp. Uprawnione jest stwierdzenie, że mieli umiejętność godzenia swojego interesu politycznego z interesem społeczności lokalnej.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.

Ustawa o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania", Dz.U. 2005, nr 267, poz. 2259, z późn. zm.

Ustawa z dnia 15 lipca 1961 r. o rozwoju oświaty, Dz.U. 1961, nr 32, poz. 160.

Ustawa z dnia 15 lipca 1961 r. o rozwoju systemu oświaty i wychowania, Dz.U. 1961, nr 32, poz. 160.

Ustawa z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych, Dz.U. 1972, nr 49, poz. 312.

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r., Kodeks pracy, tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 108.

Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1189, z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1875, z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.

Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczegółowych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 1990, nr 34, poz. 198.

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1785, z późn. zm.

Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 1881.

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. 1991, nr 95, poz. 425.

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 2198, z późn. zm.

Ustawa z dnia 3 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, Dz.U. 1993, nr 127, poz. 585.

Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, Dz.U. 1993, nr 129, poz. 600.

Ustawa z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, Dz.U. 1995, nr 101, poz. 504.

Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych, Dz.U. 1995, nr 141, poz. 692, z późn. zm.

Ustawa z dnia 22 grudnia 1995 r. o zmianie ustawy o finansowaniu gmin, Dz.U. 1995, nr 154, poz. 794.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. gospodarce nieruchomościami, tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 121.
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578, z późn. zm.
Ustawa z dnia 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, Dz.U. 1998, nr 117, poz. 759.
Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, Dz.U. 1998, nr 162, poz. 1126.
Ustawa z dnia 8 stycznia 1999 r. Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, Dz.U. 1999, nr 12, poz. 96.
Ustawa z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, Dz.U. 2000, nr 12, poz. 136.
Ustawa z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2000, nr 19, poz. 239.
Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1453, z późn. zm.
Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1579, z późn. zm.
Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1769 z późn. zm.
Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2005, nr 249, poz. 2104.
Ustawa z dnia 11 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2007, nr 80, poz. 542.
Ustawa z dnia 6 grudnia 2007 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela, Dz.U. 2007, nr 247, poz. 1821.
Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 902, z późn. zm.
Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie Ustawa Karta Nauczyciela, Dz.U. 2009, nr 1, poz. 1.
Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2009, nr 56, poz. 458.
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 2077, z późn. zm.
Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych, Dz.U. 2009, nr 219, poz. 1706.
Ustawa z dnia 2 marca 2012 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2012, poz. 354.
Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2013, poz. 827.
Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2015, poz. 357.
Ustawa z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2016, poz. 35.
Ustawa z dnia 18 marca 2016 r. o zmianie ustawy Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2016, poz. 668.

Ustawa z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych ustaw, Dz.U. 2016, poz. 1010.

Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, Dz.U. 2017, poz. 59, z późn. zm.

Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę Prawo oświatowe, Dz.U. 2017, poz. 60, z późn. zm.

Ustawa z dnia 11 stycznia 2017 r. Prawo oświatowe, Dz.U. 2017, poz. 59, 949, 2203.

Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, Dz.U. 2017, poz. 2203.

Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 13 października 1973 r. w sprawie systemu edukacji narodowej, M.P. 1973, nr 44, poz. 260.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy, tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 416, z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 lutego 1999 r. w sprawie sposobu i terminów dostosowania działalności dotychczasowych szkół podstawowych do wymogów nowego systemu szkolnego oraz tworzenia gimnazjów, Dz.U. 1999, nr 14, poz. 124.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego, wykazu stanowisk wymagających kwalifikacji pedagogicznych, kwalifikacji osób, którym można zlecać prowadzenie badań i opracowywanie ekspertyz, Dz.U. 2006, nr 235, poz. 1703.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznego przedszkola, publicznej szkoły podstawowej, publicznej szkoły ponadpodstawowej lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej, Dz.U. 2017, poz. 1587.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego, Dz.U. 2017, poz. 1658.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie udzielania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego, Dz.U. 2017, poz. 2425.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2018, Dz.U. 2017, poz. 2395 – Rozporządzenie przewiduje w 2018 roku 42 wagi w zakresie obliczania bazowej liczby uczniów w roku szkolnym w zakresie zadań szkolnych oraz 11 wag w zakresie obliczania liczby dzieci lub wychowanków upoważnionych w roku bazowym do korzystania z zajęć pozaszkolnych.

Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 24 marca 2005 r. w sprawie kolegiów pracowników służb społecznych, Dz.U. 2005, nr 61, poz. 544.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania, Dz.U. 1993, nr 65, poz. 309.

Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia wieloletniego

programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania" na lata 2014–2020, M.P. 2015, poz. 821.

Zarządzenie Ministra Oświaty z dnia 24 lipca 1950 r. w sprawie rozpoczęcia roku szkolnego 1950/1951, Dziennik Urzędowy Ministerstwa Oświaty z dnia 31 lipca 1950, nr 13, poz. 172–173.

Uchwała nr XXXIII/175/17 Rady Gminy Jeżowe z dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie ustalenia planu sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów w Gminie Jeżowe oraz określenie granic ich obwodów, Dz.Urz. woj. podkarpackiego 2017, poz. 835.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2002 r., K 29/00, Z.U. 2002/3A/30, sygn. akt K 29/00.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2006 r., sygn. K 27/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 105, Dz.U. 2006, nr 170, poz. 1221.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, sygn. K 13/10, 77/6/A/2013, Dz.U. 2013, poz. 903.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 31.12.2003 r.) w Warszawie z dnia 24 listopada 1999 r., sygn. II SA 1735/99, Lex nr 29605, oprac. A. Kisielewicz.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 lutego 2006 r., sygn. I OSK 1372/05, LEX nr 194880.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 20 grudnia 2012 r., sygn. II/Rz 1145/12, Lex nr 1288355.

Rozstrzygnięcie Nadzorcze nr NPII.4131.1.108.2012 Wojewody Śląskiego z dnia 27 kwietnia 2012 r., Dz.Urz. woj. śląskiego 2012, poz. 1879.

Dokumenty, dane statystyczne, raporty, komunikaty

Bank Danych Lokalnych, https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start [dostęp: 15.03.2018].

Biuletyn Komisji Sejmowych 1994, nr 598/II, Komisja Edukacji, Nauki i Postępu Technicznego (nr 28), Komisja Samorządu Terytorialnego (nr 33), posiedzenie z dnia 08.06.1994.

CBOS (1994). *Okoliczności przejmowania szkół przez samorządy lokalne*, Raport z badań BS/76/66/94, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa.

CBOS (1999). *Społeczne poparcie dla reformy szkolnictwa*, Komunikat z badań nr BS/58/99, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa.

CBOS (2014). *Wieś polska – stereotypy*, Komunikat z badań nr BS/4/2014, oprac. N. Hipsza, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa.

CBOS (2015). *Nieobecni na wyborach*, Komunikat z badań nr 95/2015, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_095_15.PDF [dostęp: 27.02.2018].

Dane identyfikacyjne szkół i placówek według danych SIO z 30 września 2015 r., Centrum Informatyczne Edukacji. Dane udostępnione przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, w zbiorach autorów.

Digest of Education Statistics, 2012, National Center for Education Statistics, http://nces.ed.gov/programs/digest/d12/index.asp [dostęp: 21.11.2014].

EACEA, Eurydice (2009). Ogólnokrajowe egzaminowanie uczniów w Europie: cele, organizacja i wykorzystanie wyników, Bruksela, http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/109PL.pdf [dostęp: 28.01.2018].

Eurydice (2011). The structure of the European education systems 2011/12: Schematic diagrams, https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e34bc64a-4b4c-410a-a628-123d104cae35/language-en [dostęp: 27.01.2018].

Eurydice (2013). Understanding education in Europe. Compulsory age of starting school in European countries, https://www.nfer.ac.uk/eurydice/compulsory-age-of-starting--school [dostęp: 26.01.2018].

Felisiak M. (2012). *Wizerunek nauczycieli*, BS/173/2012, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa.

Funkcjonowanie wybranych jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek oświatowych na przykładzie województwa opolskiego, Informacja o wynikach kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lop~p_14_100_20140604110539140187993 9~01,typ,kk.pdf [dostęp: 06.02.2018].

GUS (2007). *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2006/2007*, Informacje i opracowania statystyczne, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

GUS (2014). *Trzeci sektor w Polsce. Stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, organizacje samorządu zawodowego, gospodarczego i pracodawców w 2012 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

GUS (2015). *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2014/2015*, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015.

GUS (2016). *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2015/2016*, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, Warszawa.

GUS (2017). Bank Danych Lokalnych GUS, https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start [dostęp: 26.02.2018].

IBE (2012). *Dobre praktyki wykorzystania funduszy unijnych w obszarze oświaty*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa, http://eduentuzjasci.pl/becker.html?id=724 [dostęp: 26.01.2018].

IBE (2014). *Liczą się nauczyciele. Raport o stanie edukacji 2013*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa.

Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych gminy miejskiej Pruszcz Gdański za rok szkolny 2014/2015, http://www.e-bip.pl/Start/51/Information/226121 [dostęp: 16.03.2018].

Informacja z kontroli, NIK, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kno~p_14_027_20140929125433141199527 3~02,typ,kk.pdf [dostęp: 14.02.2018].

Informacja z wykonania budżetów gmin za 4 kwartały 2016 r. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r., Rada Ministrów, Warszawa 2017, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/6023712/20170531_+Informacja+o+wykonaniu+budzetow+jst+w+2016.zip [dostęp: 26.01.2018].

Informacje o stanie realizacji zadań oświatowych w roku szkolnym 2014/2015 gmin: Dzierżoniów, Chocianów, Wąsosz, Dziadowa Kłoda, Kamienna Góra, Rudna, Pruszcz Gdański, Bytów, Kartuzy, Słupsk, Stare Pole, Stegna, dostępne w Biuletynach Informacji Publicznej (11.08.2016) oraz w zbiorach autorów.

Informacje o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2006–2016, Ministerstwo Finansów, Sprawozdania budżetowe, http://www.mf.gov.pl/

ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe [dostęp: 06.02.2018].

Interpelacja 11432. Odpowiedź na interpelację nr 11432 w sprawie dofinansowania samorządów w związku z reformą oświaty. Odpowiadający: sekretarz stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej Marzena Machałek, Warszawa 2017, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=20201900 [dostęp: 06.02.2017].

Interpelacja 17808. Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 17808 w sprawie dotacji rządu na program przedszkolny, http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=7DB5CA0E [dostęp: 06.02.2018].

Interpelacja 20537. Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej – z upoważnienia ministra na interpelację nr 20537 w sprawie zapewnienia władzom samorządowym większej swobody decyzyjnej w zakresie przekazywania prowadzenia szkół podmiotom prywatnym, Sejm VII kadencji. Archiwum, http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=7EDAFFCD [dostęp: 06.02.2018].

Komunikat ze spotkania w MEN w sprawie urlopu dla poratowania zdrowia i urlopu wypoczynkowego nauczycieli, Sekcja Krajowa Oświaty i Wychowania NSZZ Solidarność, Warszawa, 11.09.2012, http://www.solidarnosc.org.pl/oswiataa/index.php/prezyduim-skoiw/1196-komunikat-w-sprawie-urlopu-dla-poratowania-zdrowia-i-urlopu-wypoczynkowego-.html [dostęp: 14.02.2018].

Konarzewski K. (2008). *Przygotowanie uczniów do egzaminu: pokusa łatwego zysku. Raport badawczy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, http://www.isp.org.pl/files/4119189009786730012036819 05.pdf [dostęp: 28.01.2018].

Mały rocznik statystyczny Polski 2016, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

MEN (1998). *Reforma systemu edukacji. Projekt, MEN*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa.

MEN (2016). Uzasadnienie projektu ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe, https://men.gov.pl/wp-content/uploads/2016/10/uzasadnienie-przepisy-wprowadzajace.pdf [dostęp: 02.02.2018].

Miazga A., Teisseyre P. (2016). Społeczna gmina. Ranking aktywności społecznej w samorządach, *Wspólnota – Moja Polis*, http://www.wspolnota.org.pl/fileadmin/user_upload/Ranking_-_Aktywnosc_spoleczna.pdf [dostęp: 25.02.2018].

Ministerstwo Finansów, Kwoty i wskaźniki, https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/kwoty-i-wskazniki [dostęp: 28.02.2018].

NIK (2016). Wykonanie przez gminy obowiązku dowożenia dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół. Informacja o wynikach kontroli, LPO.430.003.2016 Nr ewid. 154/2016/P/16/086/LPO, https://www.nik.gov.pl/plik/id,11773,vp,14141.pdf [dostęp: 28.01.2018].

NIK (2017). Przygotowanie do wykonywania zawodu nauczyciela. Informacja o wynikach kontroli, KNO.410.002.00.2016, Najwyższa Izba Kontroli.

OECD (2017). Education at a Glance 2017: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en [dostęp: 27.04.2018].

ORE (2012). *Zarządzanie oświatą. Podsumowanie badania ankietowego w gminach*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa, https://www.ore.edu.pl/2017/12/zarzadzanie-oswiata-uw-materialy-do-pobrania/ [dostęp: 12.02.2018].

ORE (2014). *Partycypacja a lokalna polityka oświatowa – raport z badań terenowych* (praca zbiorowa), Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa.

ORE (2015). *Nauczyciele w roku szkolnym 2014/2015*, oprac. M. Rachubka, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa.

Państwowa Komisja Wyborcza, Wybory i referenda, http://pkw.gov.pl/352_Wybory_i_referenda [dostęp: 24.02.2018].

Piekarczyk M. (2014). Jak Polacy postrzegają szkoły publiczne i niepubliczne: preferencje dotyczące szkolnictwa w Polsce, Centrum Badań nad Uprzedzeniami, Warszawa, http://cbu.psychologia.pl/uploads/f_winiewski/PPS2%20raporty/RaportPPS_Szkoly.pdf [dostęp: 01.02.2018].

Protokół XIV obrad XIV zwyczajnej sesji Rady Miasta Pruszcz Gdański, która odbyła się w dniu 22 grudnia 2015 roku.

Raport roczny 2016. Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego, INC Rating, Poznań, http://incrating.pl/wp-content/uploads/2017/08/Raport-JST-pe%C5%82ny.pdf [dostęp: 28.02.2018].

Reforma edukacji – prezentacja projektów ustaw (2017). Ministerstwo Edukacji Narodowej, https://men.gov.pl/ministerstwo/informacje/reforma-edukacji-prezentacja-projektow-ustaw.html [dostęp: 27.11.2017].

Sprawozdania Rb27s za lata 2006–2016, bazy danych Ministerstwa Finansów, http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe [dostęp: 21.02.2018].

Sprawozdania Rb28s za lata 2006–2016, bazy danych Ministerstwa Finansów, http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe [dostęp: 21.02.2018].

Sprawozdania Rbz za lata 2006–2016, bazy danych Ministerstwa Finansów, http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe [dostęp: 21.02.2018].

Sprawozdanie z realizacji programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania" za okres styczeń 2010 – grudzień 2013 r., Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2014.

Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów, Warszawa 2016, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/5723821/2015_JST_sprawozdania.zip [dostęp: 12.02.2018].

Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów, Warszawa 2017, http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=1c0aeb75-1202-4ee5-844f-a0d7bda03eee&groupId=764034 [dostęp: 12.02.2018].

Stanowisko IX Kongresu gmin wiejskich w sprawie oświaty, Warszawa, 24 października 2008 r., http://www.zgwrp.pl/attachments/article/334/Stanowisko%20w%20sprawie%20o%C5%9Bwiaty.pdf [dostęp: 05.02.2018].

Strategia rozwoju edukacji w Krakowie w latach 2011–2018, https://www.bip.krakow.pl/_inc/rada/posiedzenia/show_pdfdoc.php?id=61147; Strategia rozwoju oświaty gminy Czerwonak na lata 2015–2020, http://oswiataczerwonak.pl/wp-content/uploads/2016/06/Czerwonak.pdf [dostęp: 06.02.2018].

Uzasadnienie do projektu rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2018. Projekt z dnia 9 listopada 2017 r., Warszawa, https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//501/12304953/12469916/12469917/dokument316006.doc [dostęp: 16.03.2018].

Uzasadnienie do projektu ustawy o finansowaniu zadań oświatowych z projektami aktów wykonawczych, Druk nr 1837, VIII kadencja Sejmu.

Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz zmianie niektórych ustaw wraz z projektami aktów wykonawczych, Druk nr 1343, VI kadencja Sejmu.

Uzasadnienie do ustaw z dnia 20 lutego 2015 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Druk sejmowy 2957, VII kadencja Sejmu.

Internet, prasa

Barański A., Herczyński J. (2016). Wyjaśnienia dotyczące niektórych rodzajów szkół w Polsce, http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2016/11/SN-18-clarifications-school-types-02PLN.pdf [dostęp: 01.02.2018].

Baszczyński K. (b.r.w.). Bon oświatowy, http://podkarpacie.znp.edu.pl/images/bon_oswiatowy.doc [dostęp: 15.03.2018].

Biuletyn nr 881/II, Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektu ustawy o samorządzie powiatowym (nr 3), 04.10.1994, http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/e7da7aee89713a06c1256b6e0044f66b/9b358814e374ed13c1256b72004c3e52?OpenDocument [dostęp: 27.04.2018].

Bobkier A. (2012). Co zrobić z małą szkołą – przekazać czy zlikwidować?, *Wspólnota*, http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/co-zrobic-z-mala-szkola-przekazac-czy-zlikwidowac/ [dostęp: 15.01.2018].

Budkiewicz M. (2012). Będzie referendum ws. odwołania wójta i rady gminy Sanniki, Samorząd – Wolters Kluwer 23.03.2012, http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/bedzie-referendum-ws-odwolania-wojta-i-rady-gminy-sanniki [dostęp: 09.03.2018].

Cwynar J. (1996). Funkcjonowanie szkół w samorządzie terytorialnym (na tle wyników kontroli), *Budżet Samorządu Terytorialnego*, z. 7, http://www.rzeszow.rio.gov.pl/biuletyny.php?p=7_4 [dostęp: 07.02.2018].

Cześnik M., Kwiatkowska A. (2017). Uczestnictwo wyborcze w 2014 i 2015 roku, w: R. Markowski (red.), *Demokratyczny audyt Polski 2: Demokracja wyborcza w Polsce lat 2004–2015*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Demokratyczny%20Audyt%20Polski%202%20Demokracja%20wyborcza%20%20w%20Polsce%20lat%202014%202015.pdf [dostęp: 27.02.2018].

Czym jest EWD?, Instytut Badań Edukacyjnych, http://ewd.edu.pl/czym-jest-ewd/ [dostęp: 16.02.2018].

DeAngelis C. (2017). Schooling is not a public good. What does „public good" even mean?, Foundation for Economic Education, https://fee.org/articles/schooling-is-not-a-public-good/ [dostęp: 20.02.2018].

Dobrowolski M. (2016). Tysiąc szkół na Tysiąclecie, *Puls Biznesu*, 26.10.2016, https://www.pb.pl/tysiac-szkol-na-tysiaclecie-845710 [dostęp: 27.11.2017].

Druś M. (2006). MEN zabiega o późniejsze wykorzystanie środków na zakup gimbusów, *Puls Biznesu*, 14.12.2006, https://www.pb.pl/men-zabiega-o-pozniejsze-wykorzystanie-srodkow-na-zakup-gimbusow-347248 [dostęp: 28.01.2018].

FIO (2008). Dotacje UE dla szkół i przedszkoli, Serwis Samorządowy PAP, 04.06.2008, http://fio.org.pl/?id=664&option=com_content&task=view [dostęp: 26.01.2018].

Fisher R.J. (2000). Sources of conflict and methods of conflict resolution, https://pdfs.semanticscholar.org/c79d/9b7849528d3fa2170d33b6382f7da2b77a11.pdf [dostęp: 24.02.2018].

Friedman M. (1955). The role of government in education, https://la.utexas.edu/users/hcleaver/330T/350kPEEFriedmanRoleOfGovttable.pdf. [dostęp: 26.02.2018]. Artykuł stanowi część publikacji: R.A. Solo (red.), *Economics and the Public Interest*, Rutgers University Press, New Brunswick, NJ.

Gąsiorek P. (2016). Czy po reformie oświaty placówka może pozostać samodzielną szkołą podstawową, jeżeli nie ma możliwości lokalowych na utworzenie klasy VII i VIII?, 22.12.2016, http://www.oswiata.abc.com.pl/czytaj/-/artykul/czy-po-reformie-oswiaty--placowka-moze-pozostac-samodzielna-szkola-podstawowa-jezeli-nie-ma-mozliwosci--lokalowych-na-utworzenie-klasy-vii-i-viii [dostęp: 24.02.2018].

Gmina musi prowadzić choć jedną szkołę. Ten zapis w reformie edukacji podzielił radnych i wójta, Portal Samorządowy, http://www.portalsamorzadowy.pl/edukacja/gmina-musi--prowadzic-choc-jedna-szkole-ten-zapis-w-reformie-edukacji-podzielil-radnych-i--wojta,90374.html [dostęp: 04.02.2018].

Gumkowska M. (2018). Sektor pozarządowy w 2018. Ile jest w Polsce organizacji? (4.04.2018), NGO.pl, http://fakty.ngo.pl/wiadomosc/2174099.html [dostęp: 07.06.2018].

Jagielski J. (b.r.w.). Status prawny dyrektora szkoły. Ekspertyza prawna, Ośrodek Rozwoju Edukacji, http://www.edukacja.powiatbrzeski.pl/files/files/status%20prawny%20dyrektora%20szkoy.pdf [dostęp: 12.02.2018].

Jakubowski M. (2006). Małe Szkoły – lepsze niż inne, http://fio.org.pl/index.php?option=-com_content&view=article&id=153:male-szkoly-lepsze-niz-inne&catid=120:o--szkolach&Itemid=100030 [dostęp: 24.02.2018].

Kapica T. (2014). Gminy mają za mało pieniędzy na utrzymanie szkół, *Nowa Trybuna Opolska.pl*, http://www.nto.pl/wiadomosci/opolskie/art/4629755,gminy-maja-za-malo--pieniedzy-na-utrzymanie-szkol,id,t.html [dostęp: 14.02.2018].

Karusta Ł. (2017). Raport płacowy: ile zarabiają nauczyciele, 07.09.2017, https://www.polskieradio.pl/42/275/Artykul/1843774,Raport-placowy-ile-zarabiaja-nauczyciele [dostęp: 27.04.2018].

Kołacz T. (2012). Trudne racjonalizowanie wydatków oświatowych, *Wspólnota*, nr 3(3), http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bnews%5D=25219&cHash=782c2ec9efdf7f2c8ac9b7179d03b34e [dostęp: 12.02.2018].

Kołacz T. (2013). Procedura zatwierdzenia arkusza organizacyjnego, *Wspólnota*, nr 2, http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/procedura-zatwierdzenia-arkusza-organizacyjnego/ [dostęp: 07.02.2018].

Kontrole subwencji. Gminy muszą oddać kwoty pobrane bez dokumentacji, Samorząd PAP, http://samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/139792/Kontrole-subwencji--Gminy-musza-oddac-kwoty-pobrane-bez-dokumentacji [dostęp: 29.01.2018].

Kozanecki P. (2016). Co by było, gdyby nie „tysiąclatki"?, 16.03.2016, http://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/co-by-bylo-gdyby-nie-tysiaclatki/7t3nfs [dostęp: 24.02.2018].

Kozińska-Bałdyga A. (2010). O przedszkolach ponad polityką, *Wspólnota*, nr 28, s. 6–8.

Kozińska-Bałdyga A. (2011). Przekazywanie szkół – jaki organ prowadzący wybrać?, 01.09.2011, http://fio.org.pl/index.p hp?option=com_content&view=article&id=1347:-przekazywanie-szkol-jaki-organ-prowadzacy-wybrac&catid=121:o-stowarzyszeniach-&Itemid=100031 [dostęp: 24.02.2018].

Kozińska-Bałdyga A. (2012). Przekazywanie szkół – jaki organ wybrać?, *Wspólnota*, 20.12.2012, http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/przekazywanie-szkol--jaki-organ-prowadzacy-wybrac/ [dostęp: 27.04.2018].

Kublik A. (2018). Wielka Brytania drży po upadku firmy Carillion, giganta usług publicznych. Outsourcing wymaga zmian?, *Wyborcza.pl*, http://wyborcza.pl/7,155287,-22906582,wielka-brytania-drzy-po-upadku-giganta-uslug-publicznych-carillion.html [dostęp: 28.01.2018].

Lackowski J. (2010). Karta nauczyciela hegemonem polskiej oświaty, https://www.salon24.pl/u/jlackowski/199203,karta-nauczyciela-hegemonem-polskiej-oswiaty [dostęp: 27.04.2018].

Mała szkoła ośrodkiem rozwoju wsi, http://fio.org.pl/index.php?option=com_content&-view=article&id=104&Itemid=101 [dostęp: 10.03.2018].

MEN (2016). MEN: w nowym systemie szkoły podstawowe będą tylko 8-letnie, *Gazeta Prawna.pl*. 11.10.2016, http://serwisy.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/983456,w--nowym-systemie-szkoly-podstawowe-beda-tylko-8-letnie.html [dostęp: 07.06.2018].

Mól D. (2009). Ratujmy małe szkoły, 30.01.2009, http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/431097.html [dostęp: 25.02.2018].

ngo.pl (2015). Liczba o NGO w Polsce, http://fakty.ngo.pl/liczba-ngo# [dostęp: 11.03.2018].

Niepewna przyszłość. MSWiA: zniesienie gminy Ostrowice nie nastąpi 1 stycznia 2018 r., Serwis Samorządowy PAP, http://samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci_pap/178781/Niepewna-przyszlosc--MSWiA-zniesienie-gminy-Ostrowice-nie-nastapi-od-1-stycznia-2018-r- [dostęp: 26.01.2018].

Ochnio E. (2011). Małe szkoły – lepsze niż inne?, *Echo Katolickie*, http://fio.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1350:male-szkoly-lepsze-niz-inne--echo-katolickie&catid=135:media-o-nas-w-roku-2011&Itemid=100067 [dostęp: 24.02.2018].

Oppenheimer J.A. (2008). Rational choice theory, szkic z 25.11, dla *The Sage Encyclopedia of Political Theory*, http://www.gvptsites.umd.edu/oppenheimer/research/rct.pdf [dostęp: 22.02.2018].

PAP (2014). Powstają szkoły publiczne prowadzone przez podmioty zewnętrzne, https://poznan.onet.pl/powstaja-szkoly-publiczne-prowadzone-przez-podmioty-zewnetrzne/wgezx [dostęp: 27.04.2018].

PAP (2015). Szybki awans. Ścieżka kariery nauczyciela może wpływać na styl jego pracy, Serwis Samorządowy PAP, 23.03.2015, http://samorzad.pap.pl/depesze/rio/149769/Szybki-awans--Sciezka-kariery-nauczyciela-moze-wplywac-na-styl-jego-pracy [dostęp: 27.04.2018].

PAP (2016a). Bank lokalny GUS. Czym zajmują się twoi radni? Mamy dane z wszystkich gmin, Serwis Samorządowy PAP, 10.08.2016, http://samorzad.pap.pl/depesze/polecane.kadry/167309/ [dostęp: 27.04.2018].

PAP (2016b). Samorządy chcą zmian w finansowaniu oświaty, http://biznes.onet.pl/wiadomosci/kraj/samorzady-chca-zmian-w-finansowaniu-oswiaty/hdh5s7 [dostęp: 12.02.2018].

PAP (2017). Likwidacja szkoły. MEN o zasadach likwidacji szkół prowadzonych przez samorządy, 23.11.2017, samorząd.pap.pl, http://samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/179150/Likwidacja-szkoly--MEN-o-zasadach-likwidacji-szkol-prowadzonych-przez-samorzady [dostęp: 20.02.2018].

Radwan A. (2015). Tysiąc złotych więcej na ucznia to za mało. Subwencja dla szkół rośnie za wolno, *Gazeta Prawna.pl*, http://serwisy.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/-844694,tysiac-zlotych-wiecej-na-ucznia-to-za-malo-subwencja-dla-szkol-rosnie-za-wolno.html [dostęp: 14.02.2008].

Radwan A. (2016). Dyrektor szkoły niezależny od burmistrza? To możliwe, *Gazeta Prawna.pl*, http://serwisy.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/948120,zmiana-sposobu-wybierania-dyrektora-szkoly.html [dostęp: 09.02.2018].

Ryl A. (2012). Dotacje celowe w gminach, *Wspólnota*, http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx_news_pi1[controller]=News&tx_news_pi1[action]=detail&tx_news_pi1[news]=20055&cHash=53901d00bea8409cfc9dcae2fa7be44b [dostęp: 08.02.2018].

Schalk J. (2011). Linking stakeholder involvement to policy performance: Nonlinear and stakeholder specific effects in Dutch local government policy making, https://www.maxwell.syr.edu/uploadedFiles/conferences [dostęp: 30.10.2017].

Sielatycki M. (2009). Szkoły niepubliczne jako element lokalnej oświaty, http://oswiatanie-publiczna.pl/czytelnia/katalog-artykulow-i-opracowan/20.html [dostęp: 01.02.2018].

Stanny D. (2011). Teoria interesariuszy wczesnego Freemana – nie tylko etyka, *Forum Odpowiedzialnego Biznesu*, 26.09.2011, http://odpowiedzialnybiznes.pl/artykuly/teoria--interesariuszy-wczesnego-freemana-nie-tylko-etyka/ [dostęp: 21.02.2018].

Starczewska I. (2009). Racjonalizacja oświaty czyli redukcja etatów, http://www.olsztyn.com.pl/artykul,racjonalizacja-oswiaty-czyli-redukcja-etatow,3881.html [dostęp: 01.09.2017].

Stowarzyszenie Klon/Jawor (2015). Polskie organizacje pozarządowe 2015, http://fakty.ngo.pl/files/fakty.ngo.pl/public/kondycja_2015/PolskieOrganizacje2015.pdf [dostęp: 11.03.2018].

Suchodolska M. (2015). Polska dramatycznie się wyludnia: Zyskują na tym duże miasta, mieszkańców wsi czeka tragedia, *Gazeta Prawna.pl*, http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/875458,polska-dramatycznie-sie-wyludnia-zyskuja-na-tym-duze-miasta--mieszkancow-wsi-czeka-tragedia.html [dostęp: 10.12.2017].

Swianiewicz P., Łukomska, J. (2011). Finansowanie przedszkoli z różnych źródeł, Uniwersytet Warszawski, https://www.ore.edu.pl/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=3803 [dostęp: 16.03.2018].

Swianiewicz P., Łukomska J. (2017). Zadłużenie i zdolność kredytowa samorządów, *Wspólnota*, nr 23, http://www.wspolnota.org.pl/fileadmin/user_upload/Andrzej/11_2017/Nr_23_Ranking_-_Zdolnosc_kredytowa_2014-2016.pdf [dostęp: 03.03.2018].

Szarfenberg R. (2002). Racjonalność decyzji w polityce społecznej, Referat wygłoszony na konferencji WDiNP w 2002 roku, http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/refwdinp.pdf [dostęp: 14.02.2018].

Szarfenberg R. (2013). Nauki o i dla polityki publicznej: podejścia teoretyczno-metodologiczne, http://www.academia.edu/4043672/Nauki_o_i_dla_polityki_publicznej_podej%C5%9Bcia_teoretyczno-metodologiczne [dostęp: 23.01.2018].

Sześciło D. (2014a). Zrób to sam, czyli samorząd 2.0, Instytut Obywatelski 14.09.2014, http://www.instytutobywatelski.pl/22076/komentarze/zrob-to-sam-czyli-samorzad-2-0 [dostęp: 05.01.2018].

Sześciło D. (2015). Prywatyzacja prowadzenia szkół samorządowych do poprawki, 02.01.2015, Wolters Kluwer, http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/prywatyzacja--prowadzenia-szkol-samorzadowych-do-poprawki [dostęp: 24.02.2018].

Śliwerski B. (1999). Remanent reformowania oświaty w III RP, *Edukacja i Dialog*, nr 106, http://edukacjaidialog.pl/archiwum/1999,97/marzec,147/remanent_reformowania_oswiaty_w_iii_rp,824.html [dostęp: 05.01.2018].

Śliwerski B. (2014). Mała szkoła w polskiej i europejskiej przestrzeni edukacyjnej, http://sliwerski-pedagog.blogspot.com/2014/10/maa-szkoa-w-polskiej-i-europejskiej.html [dostęp: 27.04.2018].

Świętalski L. (2016). Wielokadencyjny wójt – wartość czy zagrożenie?, Aktualności/Analizy – SAS 6/2016, SAS – Serwis Administracyjno-Samorządowy, http://www.doradcasamorzadu.pl/97-sas6-2016/2746-wielokadencyjny-w%C3%B3jt-%E2%80%93--warto%C5%9B%C4%87-czy-zagro%C5%BCenie.html [dostęp: 28.04.2018].

Terczyńska B. (2013). Rodzice chcą odwołać wójta Świlczy, *Nowiny 24*, 24.08.2013, http://www.nowiny24.pl/wiadomosci/rzeszow/art/6197201,rodzice-chca-odwolac-wojta--swilczy,id,t.html [dostęp: 09.03.2018].

Tołwińska-Królikowska E. (2011a). Mała wiejska szkoła podstawowa – niezbędny ośrodek rozwoju społeczności lokalnej, Materiał z debaty „Szanse edukacyjne na obszarach wiejskich", 15.06.2011, Federacja Inicjatyw Oświatowych, Warszawa, http://fio.org.pl/images/dodatki/20110620_krolikowska_ms.pdf [dostęp: 10.03.2018].

Tołwińska-Królikowska E. (2011b). Wiejska szkoła ośrodkiem rozwoju, Federacja Inicjatyw Oświatowych, 20.06.2011, http://fio.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1327:wiejska-szkola-osodkiem-rozwoju&catid=120:o-szkolach&Itemid=100030 [dostęp: 10.03.2018].

Tumiłowicz B. (2000). Kto odpowiada za skandal z podwyżkami dla nauczycieli?, *Tygodnik Przegląd*, 04.09.2000, https://www.tygodnikprzeglad.pl/odpowiada-skandal-podwyzkami-dla-nauczycieli/ [dostęp: 28.01.2018].

Utworzenie rachunku dochodów własnych jednostki budżetowej leży w gestii organu prowadzącego, Wolters Kluwer, http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/utworzenie--rachunku-dochodow-wlasnych-jednostki-budzetowej-lezy-w-gestii-organu-prowadzacego [dostęp: 07.02.2018].

Winczewska B. (2012). Zasady łączenia klas w szkole podstawowej, Portaloświatowy.pl, https://www.portaloswiatowy.pl/organizacja-zajec-szkolnych/zasady-lacznia-klas-w--szkole-podstawowej-9631.html [dostęp: 06.02.2018].

Wittenberg A. (2016). NIK: Subwencja oświatowa nie odnosi się do tego, ile naprawdę kosztuje edukacja, *Gazeta Prawna.pl*, http://serwisy.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/923996,nik-subwencja-oswiatowa-finansowanie-edukacji.html [dostęp: 14.02.2018].

Wójcik K. (2016). Mniej likwidacji szkół – samorządy odstrasza weto kuratora, *Rzeczpospolita*, 03.03.2016, http://www.rp.pl/Zadania/303039878-Mniej-likwidacji-szkol---samorzady-odstrasza-weto-kuratora.html [dostęp: 02.02.2018].

Wysoka jakość systemu oświaty, Priorytet III PO KL, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Archiwum, http://archiwum.efs.men.gov.pl/index.php/fundusze-dla-edukacji/priorytet-iii-po-kl/505-wysoka-jakosc-systemu-oswiaty [dostęp: 26.01.2018].

Zadłużenie gmin. Dane Ministerstwa Finansów o zadłużeniu poszczególnych gmin, Serwis Samorządowy PAP, http://samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci_pap/179893/ [dostęp: 03.03.2018].

Zmiany w finansowaniu zadań oświatowych już od 1 stycznia 2018 r., 30.10.2017, http://samorzad.infor.pl/wiadomosci/765580,Zmiany-w-finansowaniu-zadan-oswiatowych--juz-od-1-stycznia-2018-r.html [dostęp: 06.02.2018].

ZNP (2017). ZNP: Podwyżka 5 proc. to dalsza pauperyzacja zawodu, 30.08.2017, http://www.glos.pl/node/19182 [dostęp: 27.04.2018].

Żerkowski B. (2017). Procedura likwidacji szkoły publicznej, Portal edurada.pl, 15.03.2017, http://edurada.pl/artykuly/procedura-likwidacji-szkoly-publicznej/ [dostęp: 22.02.2018].

Opracowania

Abalde A.M. (2014). *School Size Policies: A Literature Review*, OECD Education Working Papers, nr 106, OECD Publishing.

Åberg-Bengtsson L. (2009). The smaller the better? A review of research on small rural schools in Sweden, *International Journal of Educational Research*, nr 48(2), s. 100–108.

Adamowicz M., Nowak A. (2005). Szkoły wiejskie w kontekście kreowania kapitału ludzkiego, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 6, s. 339–346.

Aksman J. (2012). Alternatywne metody nauczania w szkole, poza szkołą i na uczelni – na przykładzie współpracy Uniwersytetu Dzieci i Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, *Państwo i Społeczeństwo*, nr 2, s. 173–184.

Allan K. (2007). *The Social Lens: An Invitation to Social and Sociological Theory*, Sage Publishing, Thousand Oaks.

Allan K. (2014). *The Social Lens: An Invitation to Social and Sociological Theory* (wyd. 3), Sage Publishing, Thousand Oaks.

Autti O., Hyry-Beihammer E.K. (2014). School closures in rural Finnish communities, *Journal of Research in Rural Education*, nr 29(1), s. 1–17.

Bąbska B., Rymsza M. (2014). *Organizowanie społeczności lokalnej – metodyka pracy środowiskowej. ABC organizowania społeczności lokalnej. Poradnik II*, Instytut Spraw Publicznych, CAL, Warszawa.

Bajerski A. (2014). Lokalne konflikty wokół rejonizacji kształcenia na obszarach wiejskich w Polsce, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 58(4), s. 125–143.

Bajerski A., Błaszczyk A. (2015). Likwidacja szkół podstawowych na wsi: perspektywa władz lokalnych, nauczycieli, rodziców, uczniów i pozostałych mieszkańców, *Przegląd Badań Edukacyjnych*, nr 21(2), s. 81–105.

Banasiak M. (2013). *Współpraca rodziców ze szkołą w kontekście reformy edukacji w Polsce*, Wydawnictwo UMK, Toruń.

Barszczewska E. (2012). *Nadzór pedagogiczny: ewaluacja, kontrola, wspomaganie*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Becker G. (1990). *Ekonomiczna teoria zachowań ludzkich*, przeł. H. Hagemejerowa, K. Hagemejer, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.

Bednarska-Wnuk I. (2010). *Zarządzanie szkołą XXI wieku. Perspektywa menedżerska*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Bernard J. (1951). The conceptualization of intergroup relations: With special reference to conflict, *Social Forces*, nr 29(3), s. 243–251.

Będzieszak M. (2012). Polityka oświatowa państwa w zakresie zadań finansowanych z budżetu państwa, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse. Rynki Finansowe. Ubezpieczenia*, nr 54(729), s. 17–28.

Będzieszak M. (2014). Konsolidacja szkół podstawowych i gimnazjów a ekonomika skali i wydatki budżetowe w miastach na prawach powiatu, *Polityki Europejskie, Finanse i Marketing*, nr 11(60), s. 19–33.

Białyszewski H. (1983). *Teoretyczne problemy sprzeczności i konfliktów społecznych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.

Blau P.M. (1997). On limitations of rational choice theory for sociology, *The American Sociologist*, nr 28(2), s. 16–21.

Blau P.M. (2017). *Exchange and Power in Social Life*, Taylor & Francis Group, London, New York.

Bober J. i in. (2013). *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.

Bochentyn A. (2014). O różnych formach wspierania systemu oświaty przez organizacje pozarządowe, w: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Bodanko A., Kowolik P. (2007). Konflikty w świetle teorii psychologicznych, *Nauczyciel i Szkoła*, nr 3–4(36–37), s. 81–98.

Bogdanowicz P. (2012). *Interes publiczny w prawie energetycznym Unii Europejskiej*, C.H. Beck Wydawnictwo Polska, Warszawa.

Bolton G.E., Ockenfels A. (2000). ERC: A theory of equity, reciprocity, and competition, *American Economic Review*, nr 90(1), s. 166–193.

Borodo A. (2011). *System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora", Toruń.

Boulding K.E. (1984). *The World as a Total System*, Prentice Hall, London.

Bozeman B. (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*, Georgetown University Press, Washington DC.

Breton A. (1998). *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*, Cambridge University Press, Cambridge.

Brezdeń P., Spallek W. (2012). Kondycja finansowa samorządu terytorialnego w Polsce jako czynnik stymulujący innowacyjność gospodarki, *Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego*, nr 19, s. 183–197.

Buchcic E. (2014). Czynniki wpływające na jakość pracy nauczyciela, *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis Studia Geographica*, t. 6, Folia 162, s. 119–132.

Buchanan J.M. (1965). *An economic theory of clubs*, *Economica New Series*, nr 32(125), s. 1–14.

Buchholz R.A., Rosenthal S.B. (2004). Stakeholder theory and public policy. How governments matter, *Journal of Business Ethics*, nr 51(2), s. 143–153.

Buczyński G. (red.) (2002). Standardy kontroli, *Kontrola Państwowa*, nr 5, s. 3–16.

Bukowska G., Kopańska A. (2012). Elastyczność w zarządzaniu oświatą na poziomie gmin, w: A. Kołomycew, B. Kotarba (red.), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.

Carroll A.B., Buchholtz A.K. (2015), *Business and Society: Ethics, Sustainability, and Stakeholder Management*, 9th Edition, Cengage Learning, Stamford.

Chałas K. (2001). Gimnazjum w pierwszym roku istnienia – szanse i bariery edukacyjne w opinii dyrektorów szkół, *Edukacja*, nr 1, s. 51–58.

Chrabąszcz R., Zawicki M. (2013). Nauki o polityce publicznej, w: M. Zawicki (red.), *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Ciepielewska-Kowalik A. (2016). *Koprodukcja w polityce opieki i edukacji przedszkolnej*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.

Clarkson M. (red.) (1998). *The Corporation and Its Stakeholders: Classic and Contemporary Readings*, University of Toronto Press, http://www.jstor.org/stable/10.3138/j.ctt2ttqjs [dostęp: 27.02.2018].

Cochran C.E. (1974). Political science and the public interest, *The Journal of Politics*, nr 36(2), s. 327–355.

Coleman J. (1973). *The Mathematics of Collective Action*, Heinemann, London.

Cornes R., Sandler T. (1996). *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods* (wyd. 2), Cambridge University Press, Cambridge.

Coser L.A. (1956). *The Functions of Social Conflict*, The Free Press, New York.

Coser L.A. (1957). Conflict and the theory of social change, *The British Journal of Sociology*, nr 8(3), s. 197–207.

Coser L.A. (1975). *Społeczne funkcje konfliktu*, przeł. A. Kamiński, w: W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki (red.), *Elementy teorii socjologicznych: materiały do dziejów współczesnej socjologii zachodniej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.

Couto R.A. (2010). *Political and Civic Leadership: A Reference Handbook*, cz 1, Sage Publishing, Thousand Oaks.

Currie G., Grubnic S., Hodges R. (2011). Leadership in public services networks: Antecedents, process and outcome, *Public Administration*, nr 89, s. 242–264.

Czarnecka S. (1994). Szkoła wiejska – zagrożenia i perspektywy rozwojowe, w: S. Czarnecka, Z. Jakubowski (red.), *Szkoła wiejska. Dziecko wiejskie. Realia i perspektywy*, Wydawnictwo WSP, Częstochowa.

Czepelak Z. (2015). Możliwości racjonalizacji kosztów działania placówek oświatowo-wychowawczych w oparciu o przepisy dotyczące centrów usług wspólnych, *Ekspertyzy*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, nr 4(4), s. 16.

Cześnik M. (2009). *Partycypacja wyborcza Polaków*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

Czudec A. (2017). Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego na Podkarpaciu w 2015 roku, *Budżet Samorządu Terytorialnego*, z. 23, s. 65–102.

Ćwikliński A. (2005). *Zmiany w polskiej edukacji w okresie globalizacji, integracji i transformacji systemowej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.

Dahrendorf R. (1958). Toward a theory of social conflict, *The Journal of Conflict Resolution*, nr 2(2), s. 170–183.

Dahrendorf R. (2008). *Klasy i konflikt klasowy w społeczeństwie przemysłowym*, przeł. R. Babińska, Zakład Wydawniczy Nomos, Kraków.

Dietrich F., List Ch. (2013). A reason-based theory of rational choice, *Noûs*, nr 47(1), s. 104–134.

Dmochowska H. (red.) (2011). *Obszary wiejskie w Polsce*, GUS, Urząd Statystyczny w Olsztynie, Warszawa, Olsztyn.

Dobosiewicz S. (1970). Reforma szkolna 1961 roku: geneza i założenia, *Rozprawy z Dziejów Oświaty*, nr 13, s. 107–162.

Dolewka Z. (2013). System kontroli i nadzoru w samorządzie terytorialnym, *Biblioteka Regionalisty*, nr 13, s. 31–41.

Dolnicki B. (2012). *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Douglass B. (1980). The common good and the public interest, *Political Theory*, nr 8(1), s. 103–117.

Dowling J. (2009). Changes and challenges: Key issues for Scottish rural schools and communities, *International Journal of Educational Research*, nr 48(2), s. 129–139.

Duch-Chojna E. (2010). *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, LexisNexis, Warszawa.

Dybaś M. i in. (2011). *Kontynuacja przemian. Raport o stanie edukacji*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa.

Dziemianowicz-Bąk A., Dzierzgowski J. (2014). *Likwidacja szkół podstawowych oraz przekazywanie stowarzyszeniom. Kontekst, proces i skutki przemian edukacyjnych w społecznościach lokalnych na podstawie analizy studiów przypadku*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa.

Dzierzgowska I., Rękawek A. (2008). *Rada Rodziców: sposoby skutecznego działania w szkole. Niezbędnik aktywnego rodzica* (wyd. 2 rozsz.), Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Egelund N., Laustsen H. (2006). School closure: What are the consequences for the local society?, *Scandinavian Journal of Educational Research*, nr 50(4), s. 429–439.

Elfert M. (2015). UNESCO, the Faure Report, the Delors Report, and the political utopia of lifelong learning, *European Journal of Education, Research, Development and Policy*, nr 50(1), s. 88–100.

Elster J. (1989). *Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge University Press, Cambridge.

Fałkowski J., Bukowska G. (2016). Monopolizacja władzy a wyniki gospodarcze na poziomie Polski lokalnej, *Gospodarka Narodowa*, nr 2(282), s. 91–120.

Faure E. (red.) (1972). *Learning to Be. The World of Education Today and Tomorrow*, UNESCO/Harrap, Paris.

Fazlagić J. (2011). *Marketing szkoły*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Ferguson M. (2014). Washington view: Listen to American opinions, *Phi Delta Kappan*, nr 96(1).

Filas J. (2012). Proces budżetowy w oświacie, w: M. Herbst (red.), *Finansowanie oświaty*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2012.

Fischer F. (2007). Deliberative policy analysis as practical reason: Integrating empirical and normative arguments, w: F. Fischer, G.J. Miller, M.S. Sidney (red.), *Handbook of Public Policy. Analysis Theory, Politics, and Methods*, CRC Press, Boca Raton, London, New York.

Fisher R.J. (1990). *The Social Psychology of Intergroup and International Conflict Resolution*, Springer Verlag, New York.

Flajszok I., Męczyńska A., Michna A. (2013). *Zarządzanie publiczne. Nieprogramowalne decyzje w jednostkach oświatowych*, Difin, Warszawa.

Frederick W.C. (1992). Anchoring values in nature: Toward a theory of business values, *Business Ethics Quarterly*, nr 2(3), s. 283–303.

Freeman R.E. (1984). *Strategic Management. A Stakeholder Approach*, Pitman Publishing Company, Cambridge University Press, New York.

Freeman R.E. i in. (2010). *Stakeholder Theory. The State of the Art*, Cambridge University Press, New York.

Frohlich N., Oppenheimer J.A. (2006). Skating on thin ice: Cracks in the public choice foundation, *Journal of Theoretical Politics*, nr 18(3), s. 235–266.

Galiński P. (2016). Znaczenie subwencji oświatowej w finansowaniu zadań oświatowych w gminach, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, nr 4 (82/1), s. 711–719.

Gawroński H. (2010). *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Gazda M. (2016). O procesie racjonalizacji wydatków publicznych, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, r. LXXVIII, z. 1, s. 169–179.

Gendźwiłł A., Swianiewicz P. (2017). *Czy potrzebujemy limitu kadencji w samorządzie?*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa.

Geurtz C., Van de Wijdeven T. (2010). Making citizen participation work: The challenging search for new forms of local democracy in The Netherlands, *Local Government Studies*, nr 36 (4), s. 531–549.

Godłów-Legiędź J. (2016). Szkolnictwo wyższe w procesie transformacji ustrojowej w Polsce a jakość kształcenia, *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. 98, s. 197–219.

Gorzelak G. (2000). Zewnętrzna interwencja jako czynnik rozwoju lokalnego (na przykładzie Programu Inicjatyw Lokalnych), *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3(3), s. 99–120.

Goszczyński W., Knieć W., Czachowski H. (2015). *Lokalne horyzonty zdarzeń. Ludność i kapitał społeczny w kulturze (nie)ufności na przykładzie wsi kujawsko-pomorskiej*, Wydawnictwo Muzeum Etnograficznego w Toruniu, Toruń 2015.

Gozdowska E., Uryga D. (2015). *Rada oświatowa w opiniach władz samorządowych i środowisk związanych z lokalną edukacją – raport z badania*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa.

Górniak J., Mazur S. (2012). Analiza polityk publicznych i programowanie w obszarze strategii rozwoju, w: J. Górniak, S. Mazur (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Grabarczyk I. (2003). *Podstawy prawne i organizacyjne oświaty: źródła i materiały*, cz. 2: *Szkolnictwo publiczne i niepubliczne w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.

Grzegołowska-Klarkowska H.J. (1986). *Mechanizmy obronne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.

Grześkiewicz W. (red.) (2014). *Finanse publiczne z elementami prawa podatkowego*, Difin, Warszawa 2014.

Gumowska P. (2012). Małe szkoły – małe firmy, *Dyrektor Szkoły*, nr 5, s. 82–83.

Hajduk Ł. (2013). *Edukacyjne uwarunkowania rozwoju regionalnego. W świetle badań wsi Związku Gmin Jeziora Rożnowskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

Hargreaves L. (2009). Respect and responsibility: Review of research on small rural schools in England, *International Journal of Educational Research*, nr 48(2), s. 117–128.

Hausner J. (2007). Polityka a polityka publiczna, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1(1), s. 43–60.

Herbst M. (red.) (2012a). *Finansowanie oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, t. 3, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Wydawnictwo ICM, Warszawa.

Herbst M. (red.) (2012b). *Zarządzanie oświatą*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, t. 2, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Wydawnictwo ICM, Warszawa.

Herbst M., Herczyński J., Levitas A. (2009). *Finansowanie oświaty w Polsce. Diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Herbst M., Levitas A. (2012). Decentralizacja oświaty w Polsce 2000–2010: czas stabilizacji i nowe wyzwania, w: M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, t. 7, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa.

Herczyński J., Levitas A. (2012). *Decentralizacja w Polsce w latach 1990–1999 – tworzenie systemu*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.

Herczyński J., Sobotka A. (2014). *Diagnoza zmian w sieci szkół podstawowych i gimnazjów 2007–2012*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa.

Herczyński J., Sobotka A. (2015). Ustrojowe modele gimnazjum, *Edukacja*, nr 4(135), s. 5–32.

Hernik K., Malinowska K. (2015). *Jak skutecznie współpracować i komunikować się z rodzicami i społecznością lokalną. Poradnik dla nauczycieli i dyrektorów*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa.

Hindriks J., Myles G.D. (2013). *Intermediate Public Economics*, MIT Press, Cambridge, London.

Hollitscher W. (1939). The concept of rationalization (Some remarks on the analytical criticism of thought), *International Journal of Psychoanalysis*, nr 20, s. 330–332.

Homans C.G. (1974a). *General Propositions, Elementary Forms of Social Behavior* (wyd. 2), Harcourt Brace Jovanovich, New York, http://www.sociosite.net/sociologists/texts/homans.php [dostęp: 01.09.2017].

Homans C.G. (1974b). *Social Behavior: Its Elementary Forms under the General Editorship of Robert K. Merton*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.

Homplewicz J. (1973), *Zagadnienia ustawodawstwa szkolnego. Zarys problematyki polskiego prawa szkolnego*, Uniwersytet Śląski, Katowice.

Honingh M.E., Hooge E.H. (2009). Reconsidering the tension between bureaucracy and professionalism in publicly and privately funded schools, *School Leadership & Management*, nr 29(4), s. 405–420.

Hooge, E., Burns T., Wilkoszewski H. (2012). *Looking Beyond the Numbers: Stake-holders and Multiple School Accountability*, OECD Education Working Papers, nr 85, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/5k91dl7ct6q6-en [dostęp: 27.02.2018].

Horowitz D.L. (2000). *Ethnic Groups in Conflict* (wyd. uaktualnione z nową przedmową), University of California Press, Berkeley, Los Angeles.

Izdebski H., Kulesza M. (2004). *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne* (wyd. 3 rozszerz.), Liber, Warszawa.

Jaede M. (2017). *The Concept of the Common Good*, PSRP Working Paper, nr 8, Global Justice Academy, University of Edinburgh, Edinburgh.

Jakimowicz W. (2006). *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Wolters Kluwer Polska, Kraków, Warszawa.

Jaśkiewicz A. (2009). *Małe ojczyzny – poczucie przynależności Polaków*, Komunikat nr BS/151/2009, CBOS, Warszawa.

Jastrzębska K. i in. (2011). Reformy w polityce oświatowej na przykładzie nadzoru pedagogicznego, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1(13), s. 30–32.

Jastrzębska M. (2012). *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Jermakowicz P. (2014). Konflikt społeczny – zagadnienia teoretyczne, w: M. Plucińska (red.), *Rozwiązanie sytuacji konfliktowych w wymiarze jednostkowym i społecznym*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.

Jeżowski A. (2006). *Ekonomika oświaty*, Dom Wydawniczy ABC, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Jeżowski A. (2010). Bon edukacyjny – idea czy metoda, *Studia BAS*, nr 2(22), s. 209–230.

Jeżowski A. (2012). *Ekonomika oświaty w zarzadzaniu szkołą*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Jeżowski A., Zaleśny L. (2005). *Rozważania o pracy rady pedagogicznej. Prawo w szkole*, Instytut Badań w Oświacie, Wrocław.

Jeżowski A.J., Madalińska-Michalak J. (2015). *Dyrektor szkoły – koncepcje i wyzwania. Między teorią i praktyką*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa.

Kaczyńska A. (2017). *Oświata i wychowanie jako zadanie publiczne gmin. Czynniki wpływające na efektywność wydatków budżetowych*, CeDeWu, Warszawa.

Kamiński R. (2014). *Samorząd III Rzeczypospolitej Polskiej. Odbudowa i jej efekty*, Wydawnictwo Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi, Łódź.

Karaś J. (2007/2008). Reforma systemu oświaty w III RP: założenia i realizacja, *Resovia Sacra*, nr 14/15, s. 303–318.

Karcz E. (2010). *Teoria i praktyka zarządzania oświatą i szkołą*, Instytut Nauk Pedagogicznych Uniwersytetu Opolskiego, Opole.

Kargol-Wasiluk A. (2008). Teoria dóbr publicznych a paradygmat ekonomii sektora publicznego, *Zarządzanie Publiczne*, nr 3(5), s. 91–117.

Kelly A.V. (2009). *The Curriculum. Theory and Practice* (wyd. 6), Sage Publishing, London, Thousand Oaks, New Delhi, Singapore.

Kelly G.J. (2008), Inquiry, activity, and epistemic practice, w: R.A. Duschl, R.E. Grandy (red.), *Teaching Scientific Inquiry: Recommendations for Research and Implementation*, Sense Publishers, Rotterdam.

Kendall N. (2009). International development education, w: R. Cowen, A.M. Kazamias (red.), *International Handbook of Comparative Education*, Springer, Dordrecht, Heidelberg, London, New York.

Kieżel E. (2004). *Zachowania Konsumentów – determinanty, racjonalność*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego, Katowice.

Kletke-Milejska M. (2007). *Zreformowany system edukacji i jego wpływ na kształcenie i wychowanie dzieci w publicznych szkołach podstawowych. Studium politologiczne*, Praca doktorska napisana pod kierunkiem dr. hab. Mariana Mitręgi, Uniwersytet Śląski, Wydział Nauk Społecznych Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Katowice.

Kloc K. (2012). *Konflikty w procesie racjonalizacji sieci szkół*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.

Kłusek-Wojciszke B. (2012). Metody zarządzania konfliktem w organizacjach, *Studia i Materiały Instytutu Transportu i Handlu Morskiego*, nr 9, s. 113–136.

Knieć W., Goszczyński W., Obracht-Prondzyński C. (2013). *Kapitał społeczny wsi pomorskiej*, Kaszubski Uniwersytet Ludowy, Wieżyca.

Knosala E. (2011). *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Kołomycew A. (2013). Rola lokalnych liderów w tworzeniu partnerstw sektorowych w województwie podkarpackim, w: A.K. Piasecki (red.), *Lider społeczny w XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, Kraków.

Kołomycew A. (2016). Przedsiębiorstwa społeczne w procesie koprodukcji usług publicznych: analiza uwarunkowań prawno-instytucjonalnych, w: P. Grata (red.), *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej: studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku*, t. 4, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.

Kołomycew A. (2017a). Aktywizacja społeczności lokalnych w obliczu likwidacji szkół wiejskich, *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica*, nr 63 (w druku), http://dx.doi.org/10.18778/0208-600X.63.06.

Kołomycew A. (2017b). Interesariusze polityki oświatowej na poziomie gminy. Analiza relacji zaangażowanych aktorów, *Edukacja – Technika – Informatyka*, nr 4, s. 43–49.

Kołomycew A. (2017c). The non-public stakeholders participation in educational tasks implementation as a form of education policy rationalization. The case of local education policy in Poland, *Social Research*, nr 40(2), s. 5–19.

Kołomycew A. (2017d). Uspołecznienie procesu realizacji zadań oświatowych jako forma racjonalizacji polityki publicznej gmin, *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne*, nr 3, s. 191–213.

Kołomycew A. (2017e). When rationality meets political interest. Problems of education policy rationalization in Polish municipalities, *Przegląd Politologiczny*, nr 4, s. 145–158.

Kołomycew A., Kotarba B. (2017). Leadership style, political interest and rationality of municipal executive bodies in the implementation of public policies: The case of Poland, *Challenges of the Future*, nr 3(2), s. 121–136.

Kołomycew A., Pięta-Szawara A. (2017). Aktywność społeczna i partycypacja publiczna kobiet w województwie podkarpackim, w: A. Kołomycew, A. Pięta-Szawara (red.), *Obszary aktywności kobiet. Wybrane aspekty filozoficzne, społeczne i polityczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.

Komierzyńska E., Zdyb M. (2016). Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia*, nr 63(2), Sectio G, s. 161–179.

Konarzewski K. (2000). Uwagi o polskiej reformie systemu oświaty, w: L. Kolarska-Bobińska (red.), *Cztery reformy. Od koncepcji do realizacji*, Instytut Spraw Publicznych, Oficyna Naukowa, Warszawa.

Kopańska A. (red.) (2012). *Finansowanie i zarządzanie oświatą przez jednostki samorządu terytorialnego*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa.

Kopańska A. (2014). *Efektywność decentralizacji: analiza zdecentralizowanego dostarczania dóbr o charakterze ponadlokalnym*, Difin, Warszawa.

Kopeć E. (2013). Zamykanie małych szkół wiejskich (uwarunkowania, sposoby zapobiegania), *Polityka i Społeczeństwo*, nr 3 (11), s. 5–20.

Korpi W. (1974). Conflict and the balance of power, *Acta Sociologica*, nr 17(2), s. 99–114.

Kotarba B. (2011). *Walka polityczna na forum Rady Miasta Rzeszowa w latach 2002–2010*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.

Kotarba B. (2012). Zasady wynagradzania nauczycieli i ich realizacja przez samorządy terytorialne województwa podkarpackiego w latach 2009–2011, *Polityka i Społeczeństwo*, nr 10, s. 51–60.

Kotarba B. (2013a). Regulamin wynagradzania nauczycieli jako instrument polityki oświatowej samorządów terytorialnych, w: A. Kołomycew, B. Kotarba (red.), *Praktyczny wymiar demokracji lokalnej. Podmioty, instrumenty i wdrażanie polityk publicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.

Kotarba B. (2013b). Samorządy lokalne jako element systemu oświaty w Polsce, w: P. Grata (red.), *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.

Kotarba B. (2013c). Wpływ Karty Nauczyciela na politykę oświatową samorządów terytorialnych, *Wrocławskie Studia Politologiczne*, nr 15, s. 134–144.

Kotarba B. (2014). Analiza wybranych elementów polityki oświatowej gmin, w: R. Kmieciak (red.), *Samorząd w systemie demokracji obywatelskiej. Wybrane problemy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

Kotarba B. (2015). The implementation of public policies by the local governments: Education policy, w: R. Wiszniowski, K. Glinka (red.), *New Public Governance in the Visegrád Group (V4)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

Kotarba B. (2016a). Uwarunkowania polityki publicznej na poziomie lokalnym, *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 9(114), s. 19–31.

Kotarba B. (2016b). *Znaczenie „informacji o stanie realizacji zadań oświatowych" w programowaniu i ewaluacji lokalnej polityki edukacyjnej*, referat wygłoszony na III Konferencji ESPANET Polska „Inwestycje społeczne a rozwój", Warszawa, 22–24 września 2016 r.

Kotarba B. (2017a). Instytucja absolutorium w polskim samorządzie terytorialnym. Regulacje prawne a praktyka, *Chorzowskie Studia Polityczne*, nr 13, s. 209–225.

Kotarba B. (2017b). Pozaekonomiczne aspekty likwidacji szkół w gminach wiejskich, *Edukacja – Technika – Informatyka*, nr 4(22), s. 52.

Kotarba B., Kołomycew A. (2014). Financial independence of local government units in Poland, *Journal of Universal Excellence*, nr 3(4), s. A18–A35.

Kotarbiński T. (1975). *Traktat o dobrej robocie* (wyd. 5), Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław.

Kowalczyk A. (1991). Nowi ludzie w Polsce lokalnej, w: B. Jałowiecki, P. Swianiewicz, *Między nadzieją a rozczarowaniem. Samorząd terytorialny rok po wyborach*, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3(36), s. 9–38.

Kozińska-Bałdyga A. (2015a). Nowe organy prowadzące wiejskie szkoły, w: E. Tołwińska-Królikowska (red.), *Mała szkoła – problem czy szansa? Poradnik dla samorządowców*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa.

Kozińska-Bałdyga A. (2015b). Sytuacja oświaty na terenach wiejskich, w: E. Tołwińska-Królikowska (red.), *Mała szkoła – problem czy szansa? Poradnik dla samorządowców*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa.

Kozińska-Bałdyga A. (2015c). Zalety i wady innych niż JST organów prowadzących szkoły na terenie gminy, w: E. Tołwińska-Królikowska (red.), *Mała szkoła – problem czy szansa? Poradnik dla samorządowców*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa.

Kożuch A. i in. (2016). *Obszary zarządzania publicznego*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków.

Kożuch B. (2012). Wdrażanie innowacji organizacyjnych w administracji samorządowej, w: J. Czaputowicz (red.), *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, KONTRAST, Warszawa.

Kronenberg-Sokołowska E. (2001). Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aktualnym systemie prawnym w Polsce, *Studia Iuridica*, nr 39, s. 99–116.

Krzakiewicz K., Cyfert S. (2015). *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.

Kučerová S., Kučera Z. (2012). Changes in the spatial distribution of elementary schools and their impact on rural communities in Czechia in the second half of the 20th century, *Journal of Research in Rural Education*, nr 27(11), s. 1–27.

Kucharski J. (2014). *Usprawiedliwione kłamstwo we współczesnej etyce stosowanej*, Akademia Ignatianum, Wydawnictwo WAM, Kraków.

Kulesza M. (1990). Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego, *Państwo i Prawo*, nr 1, s. 16–28.

Kulesza M. (1995). Miejski program pilotażowy reformy administracji publicznej (ogólne omówienie), *Samorząd Terytorialny*, nr 12, s. 71–78, http://sztuki.awardspace.info/samorzad/program.htm [dostęp: 10.01.2018].

Kupisiewicz C. (1991). *Koncepcje reform szkolnych w latach osiemdziesiątych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Kupisiewicz C. (2005). Drogi i bezdroża polskiej edukacji w latach 1945–2004. Próba wybiórczo-retrospektywnego spojrzenia, w: C. Kupisiewicz, M. Kupisiewicz, R. Nowakowska-Siuta (red.), *Drogi i bezdroża polskiej oświaty w latach 1945–2005. Próba wybiórczo-retrospektywnego spojrzenia*, Komitet Prognoza „Polska 2000 Plus", Warszawa.

Kupisiewicz C. (2006). *Projekty reform edukacyjnych w Polsce*, Instytut Badań Edukacyjnych, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Kuriański M. (2008). Ku poszerzeniu horyzontów polskiej szkoły – szkic historyczny edukacji: zagrożenia i szanse, *Saeculum Christianum: Pismo Historyczno-Społeczne*, nr 15(1), s. 193–221.

Kurzyna-Chmiel D. (2009). *Podstawy prawne i organizacyjne oświaty. Prawo oświatowe w zarysie* (wyd. 2), Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Kurzyna-Chmiel D. (2013). *Oświata jako zadanie publiczne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Kurzyna-Chmiel D. (2014). Wybrane formy partycypacji organizacji pozarządowych w realizacji przez samorząd terytorialny oświatowych zadań publicznych, w: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Kvalsund R. (2009). Centralized decentralization or decentralized centralization? A review of newer Norwegian research on schools and their communities, *International Journal of Educational Research*, nr 48(2), s. 89–99.

Kwieciński Z. (2011). *Cztery i pół. Preliminaria – Liminaria – Varia*, Wydawnictwo Naukowe DSW, Wrocław.

Lachiewicz W. i in. (red.) (2014). *Publiczne jednostki oświatowe. Zadania organu prowadzącego i dyrektora*. Seria: Finanse Publiczne w Praktyce, CH Beck, Warszawa.

Lachiewicz W. (2015). Zasady obliczania dotacji oświatowych, w: A. Babczuk, A. Talik (red.), *Dotacje oświatowe. Problemy i wyzwania. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa.

Lee E.V., Loeb S. (2000). School size in Chicago elementary schools: Effects on teachers' attitudes and students' achievement, *American Education Research Journal*, nr 37(1), s. 3–31.

Leoński Z. (2006). *Samorząd terytorialny RP* (wyd. 5), Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.

Leśniak-Moczuk K. (2011). Instytucje społeczne w wiejskiej przestrzeni społecznej, *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica*, nr 37, s. 27–48.

Levitas A. (red.) (2012). *Strategie oświatowe*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, t. 1, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Wydawnictwo ICM, Warszawa.

Levitas A., Herczyński J. (2002). Decentralization, local governments and education reform in post-communist Poland, w: K.J. Davey (red.), *Balancing National and Local Responsibilities. Education Management and Finance in Four Central European Countries (Local Government Policy Partnership)*, Local Government and Public Service Initiative, Open Society Institute, Central European University Press, Budapest.

Levitas A., Herczyński J. (2012a). Decentralizacja oświaty w Polsce 1990–1999: tworzenie systemu, w: M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, t. 7, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa.

Levitas A., Herczyński J. (2012b). *Decentralizacja w Polsce w latach 1990–1999 – tworzenie systemu*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.

Lipka-Szostak K. (2015). Szkoły prowadzone przez organy niepubliczne jako trwały element gminnej oświaty, w: E. Tołwińska-Królikowska (red.), *Mała szkoła – problem czy szansa? Poradnik dla samorządowców*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa.

Lipowicz E. (2017). Dobro wspólne, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 79(3), s. 17–31.

Littlejohn S.W., Domenici K. (2001). *Engaging Communication in Conflict: Systemic Practice*, Sage Publishing, Thousand Oaks.

Lundgren U.P. (2001). Governing the education sector: International trends, main themes and approaches, w: N. Gallacher (red.), *Governance for Quality of Education, Conference Proceeding*, s. 26–29, Institute for Education Policy. The Open Society Institute. Washington: The World Bank, Budapest, https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/Governance%2520for%2520Quality%2520of%2520Education.pdf [dostęp: 26.01.2018].

Łabędź K. (2014). Świadomościowe uwarunkowania współpracy interpersonalnej w Polsce, w: A. Kołomycew, B. Kotarba (red.), *Partnerstwa w sferze publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Łabędź K. (2016). Aktywność obywatelska na poziomie lokalnym i jej determinanty (na przykładzie Krakowa), *Polityka i Społeczeństwo*, nr 4(14), s. 19–35.

Łyszczarz M. (2012). Procedura przekazania szkoły przez samorząd terytorialny, *Dyrektor Szkoły*, nr 5, s. 75–78.

Majchrowicz-Jopek E. (2012). Wybrane problemy wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego, *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace* (SGH), nr 4, s. 164–184.

Majewska K. (2015a). Przekazanie szkoły innemu organowi prowadzącemu – regulacje prawne, w: E. Tołwińska-Królikowska (red.), *Mała szkoła – problem czy szansa? Poradnik dla samorządowców*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa.

Majewska K. (2015b). Umowa przekazania szkoły organowi niepublicznemu, w: E. Tołwińska-Królikowska (red.), *Mała szkoła – problem czy szansa? Poradnik dla samorządowców*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa.

Majewska K. (2015c). Zakładanie szkół niepublicznych i publicznych prowadzonych przez inne organy niż JST, w: E. Tołwińska-Królikowska (red.), *Mała szkoła – problem czy szansa? Poradnik dla samorządowców*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa.

Majewski S. (1996). Przemiany oświaty i wychowania w Polsce w latach 1989–1995, *Kieleckie Studia Pedagogiczne i Psychologiczne*, t. 11, s. 189–214.

Maj-Waśniowska K. (2017). *System oświaty w Polsce i jego finansowe uwarunkowania*, Monografie: Prace doktorskie nr 29, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków.

Makowski G. i in. (2014). *Konflikt interesów w polskiej administracji rządowej – prawo, praktyka, postawy urzędników*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa, https://www.polska-cyfrowa.gov.pl/media/48711/Konflikt_interesow_w_administracji_rzadowej_raport.pdf [dostęp: 10.03.2018].

Mansbridge J. (2013), *Common Good*, w: H. LaFollette (red.), *The International Encyclopedia of Ethics,* Wiley-Blackwell, https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/9781444367072.wbiee608.

Marchlewski W. (wsp. S. Bobrowski) (2011). *Organizacja wychowania przedszkolnego na terenach wiejskich*, Uniwersytet Warszawski, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa.

Marzec-Holka K. (2015). Peryferie edukacyjne szkół wiejskich w warunkach niżu demograficznego, *Pedagogika Społeczna*, nr 3(57), s. 147–161.

Matland R.E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation, *Journal of Public Administration Research and Theory*, nr 5(2), s. 145–174.

Matysiak-Błaszczyk A., Słupska K. (2013). Wybrane problemy społeczne środowiska wiejskich (ze szczególnym uwzględnieniem kwestii edukacji młodego pokolenia wsi), *Studia Edukacyjne*, nr 25, s. 175–182.

Mazur S., Górniak J. (2014). Analiza i projektowanie polityk publiczny, w: M. Zawicki (red.), *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Mazurkiewicz G. (red.) (2011). *Ewaluacja w nadzorze pedagogicznym. Refleksje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

Mazurkiewicz G. (2012). *Edukacja i przywództwo. Modele mentalne jako bariery rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

Mazurkiewicz G., Berdzik J. (2010). *Modernizowanie nadzoru pedagogicznego: ewaluacja jako podstawowa strategia rozwoju edukacji*, w: G. Mazurkiewicz (red.), *Ewaluacja w nadzorze pedagogicznym. Konteksty*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

Michalczyk T. (2004). Zachowania społeczne a sfera racjonalnych wyborów – aspekt komunikacji społecznej, *Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, Seria: Pedagogika*, z. 13, s. 275–284.

Michałowska D. (2013). *Neoliberalizm i jego (nie)etyczne implikacje edukacyjne*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań.

Miko-Giedyk J. (2014). Oczekiwania wobec nauczyciela oraz jego roli w środowisku wiejskim – w świetle wypowiedzi studentów pedagogiki urodzonych i wychowanych na wsi, *Rozprawy Społeczne*, nr 3(8), s. 48–56.

Mituś A. (2015). Tworzenie i funkcjonowanie państwowych i samorządowych instytucji kultury, w: R. Barański i in. (red.), *Vademecum dyrektora instytucji kultury*, C.H. Beck, Warszawa.

Młynarska-Sobaczewska A. (2009). Dobro wspólne jako kategoria normatywna, *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica*, nr 69, s. 61–72.

Mucha J. (1978). *Konflikt i społeczeństwo: z problematyki konfliktu społecznego we współczesnych teoriach zachodnich*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.

Mucha J. (2014). Socjoterapeutyczne aspekty zarządzania sytuacją konfliktową w wymiarze jednostkowym i społecznym. Kilka uwag wprowadzających, w: M. Plucińska (red.), *Rozwiązanie sytuacji konfliktowych w wymiarze jednostkowym i społecznym*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.

Musiał M. (2014). Racjonalność gospodarowania finansami osobistymi, w: U. Zagóra-Jonszta (red.), *Studia Ekonomiczne*, nr 180(14): *Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej. Racjonalność – efektywność – etyka. Podejście praktyczne*, cz. 2, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice, s. 174–184.

Nawrot J. (2009). Interes publiczny, w: A. Powałowski (red.), *Leksykon prawa gospodarczego publicznego*, C.H. Beck, Warszawa 2009.

Nikitorowicz J. (2005). Dylematy wartości edukacyjnych wspierających rozwój i samorealizację humanistyczną, w: A. Karpińskia, T. Human (red.), *Edukacyjne tendencje XXI wieku w dialogu i perspektywie*, Wydawnictwo Uniwersyteckie, Białystok.

Nogalski B., Kozłowski A.J., Czapicka-Kozłowska I.Z. (2016). Zawody radnych jako determinanta funkcjonującego modelu zarządzania zasobami finansowymi – na przykładzie gmin Warmii i Mazur, *Zarządzanie i Finanse/Journal of Management and Finance*, nr 14(2), s. 279–290.

Nogieć-Karwot E. (2012). Powołanie stowarzyszenia w celu przejęcia szkoły, *Dyrektor Szko*ły, nr 5, s. 72–74.

Nowacki J., Tabor Z. (1991). *Wstęp do prawoznawstwa*, Uniwersytet Śląski, Katowice.

OECD (2003). *Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD Guidelines and Country Experiences: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing, Paris.

Olech A. (2014). Między zainteresowaniem a zaangażowaniem – aktywność obywatelska i organizacje pozarządowe w Polsce, *Analizy i Opinie*, numer specjalny 7: *Decydujmy razem,* http://www.isp.org.pl/uploads/analyses/834940208.pdf [dostęp: 07.06.2018].

Olejniczak K. (2008). Wprowadzenie do zagadnień ewaluacji, w: K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledziona (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa.

Olszewski P. (2007). *Samorząd terytorialny w programach ugrupowań politycznych w Polsce (1989–1998)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

O'Shaughnessy J. (1992). *Explaining Buyer Behavior: Central Concepts and Philosophy of Science Issues*, Oxford University Press, Oxford, New York.

Osiński Z. (2010). Reformowanie polskiej edukacji historycznej w XX wieku. Kształt reform a potrzeby, zainteresowania i możliwości ucznia, w: M. Ausz, K. Wróbel-Lipowa (red.), *Szkolnictwo pijarskie w czasach minionych a współczesne problemy edukacji historycznej*, Wydawnictwo eSPe, Lublin, Kraków.

Owsiak K. (2009). Kontrowersje wokół zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług*, nr 29, s. 328–334.

Owsiak S. (2005). *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Pacewicz A. (2015). *Rola szkoły w budowaniu kapitału społecznego*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa.

Paciorek A. (2000). Siedem pól zmian, w: L. Kolarska-Bobińska (red.), *Cztery reformy. Od koncepcji do realizacji*, Instytut Spraw Publicznych, Oficyna Naukowa, Warszawa.

Palumbo D.J., Hallett M.A. (1993). Conflict versus consensus models in policy evaluation and implementation, *Evaluation and Program Planning*, nr 16(1), s. 11–23.

Pawlak R. (2012). *Bon edukacyjny w polityce oświatowej*, Wydawnictwo Akademii Pedagogiki Specjalnej, Warszawa.

Pawlicki A. (2013). *Co to znaczy dobry samorząd? Perspektywa ewaluacji zewnętrznej. Standardy funkcjonowania samorządu uczniowskiego*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa.

Pearson d'Estrée T. (2012). Addressing intractable conflict through intractive problem-solving, w: L.R. Tropp (red.), *The Oxford Handbook of Intergroup Conflict*, Oxford University Press, New York.

Pery A. (2015). Przykład przeprowadzenia procesu przekazania szkół, w: E. Tołwińska-Królikowska (red.), *Mała szkoła – problem czy szansa? Poradnik dla samorządowców*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa.

Pęcherski M. (1975). *Polityka oświatowa. Zarys problematyki*, Polska Akademia Nauk Komitet Nauk Pedagogicznych, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk.

Pęczkowski R. (2010). *Funkcjonowanie klas łączonych w polskim systemie edukacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.

Pęczkowski R. (2017). *Problemy małych szkół – edukacyjne wyzwania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.

Piasecki A.K. (2002). *Władza w samorządzie terytorialnym III RP. Teoria i praktyka kadencji 1990–2002*, Wydawnictwo Tęcza, Zielona Góra.

Piasecki A.K. (2004). *Wybory parlamentarne, samorządowe, prezydenckie 1989–2002*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

Piasecki A.K. (2012). *Wybory w Polsce 1989–2011*, Wydawnictwo Arcana, Kraków.

Piasecki A.K. (2014). Szkoła partycypacji. Uwarunkowania uczestnictwa środowiska oświatowych w pracy organów samorządowej wspólnoty lokalnej, w: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Pierzchała J. (2014). Partycypacja społeczna w procesie zarządzania szkołą publiczną na przykładzie rady rodziców, w: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Pietrzyk K., Sieprawska A. (2003). *Obywatelska odpowiedzialność za edukację narodową*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa.

Pietrzyk-Reeves D. (2006). Współczesny kształt idei społeczeństwa obywatelskiego, w: B. Krauz-Mozer, P. Borowiec (red.), *Czas społeczeństwa obywatelskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

Pilch T. (2007). Pedagogika społeczna wobec kryzysów świata wartości i instytucji, w: E. Marynowicz-Hetka (red.), *Pedagogika społeczna: podręcznik akademicki*, t. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Pilich M. (2015). *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz* (wyd. 6), Wolters Kluwer, Warszawa.

Pilich M. (2018). Komentarz do ustawy – Prawo oświatowe, w: M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe oraz przepisy wprowadzające. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Pogonowska B. (2004). Kapitał społeczny – próba rekonstrukcji kategorii pojęciowej, w: H. Januszek (red.), *Kapitał społeczny – aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.

Polcyn J. (2017). *Edukacja jako dobro publiczne – próba kwantyfikacji*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. S. Staszica w Pile, Piła.

Pondy L. (1967). Organizational conflicts: Concepts and models, *Administrative Science Quarterly*, nr 12(2), s. 296–320.

Psyk-Piotrowska E. (2011). Aktywizacja i rozwój lokalny jako program i metoda działania na rzecz zmian, *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica*, nr 37, s. 149–169.

Ptak A. (2011). *Rywalizacja polityczna w samorządach lokalnych. Studium wybranych gmin*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań, Kalisz.

Puczko A. (2015). *Interes prywatny w prawie administracyjnym*, Praca doktorska napisana w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego pod kierunkiem prof. dr. hab. Jana Zimmermanna, Kraków.

PWN (2018). *Słownik języka polskiego*, https://sjp.pwn.pl/sjp/racjonalizacja;2573225.html [dostęp: 14.02.2018].

Pyter M. (2015). Prawne zasady funkcjonowania oświaty w Polsce Ludowej, *Studia Iuridica Lublinensia*, nr 24(4), s. 105–122.

Rachubka M. (2015). *Nauczyciele w roku szkolnym 2014/2015*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2015.

Radziwiłowicz R. (2006). Nauczanie początkowe – dawniej, dziś i w przeszłości, *Nauczyciel i Szkoła*, nr 3–4(32–33), s. 91–108.

Regulski J. (2000). *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Remenyi D., Money A., Price D., Bannister F. (2002). The creation of knowledge through case study research, *Irish Journal of Management*, nr 23(2), s. 1–17.

Reykowski J. (1999). Konflikty polityczne, w: K. Skarżyńska (red.), *Psychologia polityczna*, Zysk i S-ka, Poznań.

Riggs Fuller S., Aldag R.J. (2012). The GGPS Model: Broadening the perspective on group problem solving, w: M.E. Turner (red.), *Groups at Work: Theory and Research*, Routledge Taylor & Francis Group, New York, London.

Rinne R., Tikkanen J. (2011). Recent trends in Finnish education, http://www.goete.eu/news/projectnews/135-recent-trends-in-fnnish-education [dostęp: 21.11.2014].

Robinson J.W. (1988). The conflict approach, w: J.A. Christenson, J.W. Robinson (red.), *Community Development in Perspective*, The Iowa State Univeristy Press, Ames.

Rura G., Klichowski M. (2011). Założenia programowo-organizacyjne reformy oświaty z 1999 roku w zakresie edukacji elementarnej, w: H. Sowińska (red.), *Dziecko w szkolnej rzeczywistości. Założony a rzeczywisty obraz edukacji elementarnej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań.

Rutkowska A. (2015). Mały cud oświatowy: rola stowarzyszeń rozwoju wsi w przejmowaniu i prowadzeniu małych szkół: przykład województwa kujawsko-pomorskiego, *Chowanna*, nr 1, s. 77–90.

Rutkowski J. (2015). Sytuacja finansowa samorządów w Polsce a nowe zasady limitowania zadłużenia – spojrzenia makroekonomiczne, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, nr 77, s. 277–285.

Rydlewski G. (2011). Decydowanie w przestrzeni publicznej, w: G. Rydlewski (red.), *Decydowanie publiczne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.

Rydlewski G. (2012). Zarządzanie zmianą w Polsce – reforma rządowego centrum, w: J. Czaputowicz (red.), *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, KONTRAST, Warszawa.

Ryś B. (1996). Trudne początki demokracji lokalnej: wysiłki na rzecz odbudowy samorządu terytorialnego w latach osiemdziesiątych, *Mazowieckie Studia Humanistyczne*, nr 2(1), s. 127–142.

Sadura P., Murawska K., Włodarczyk Z. (2017). *Wieś w Polsce 2017: diagnoza i prognoza Raport z badania – pełna wersja*, Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa.

Scott J. (2000). Rational choice theory, w: G. Browning, A. Halcli, F. Webster (red.), *Understanding Contemporary Society: Theories of The Present*, Sage Publishing, London.

Scott J. (2012). *Sociological Theory. Contemporary Debates* (wyd. 2), Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, USA.

Sekuła A. (2008). Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego. Przedsiębiorczość, instytucje wsparcia i gospodarka finansowa, w: B. Filipiak (red.), *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego: Ekonomiczne Problemy Usług*, nr 21, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin, s. 397–406.

Serafin T. (2012). *Kształcenie specjalne w systemie oświaty. Vademecum dla organu prowadzącego, dyrektora szkoły, nauczycieli i rodziców* (wyd. 2), Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Sielski J. (2012). Przywódcy i liderzy samorządowi (lokalni), *Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Seria: Res Politicae*, nr 4, s. 51–64.

Sierocińska K. (2011). Kapitał społeczny. Definiowanie, pomiar i typy, *Studia Ekonomiczne*, nr 1(118), s. 69–86.

Simmel G. (1975). *Socjologia*, przeł. M. Łukasiewicz, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.

Simon H. (1993). Decision making: Rational, nonrational, and irrational, *Educational Administration Quarterly*, nr 29(3), s. 392–411.

Simon H. (1995). Rationality in political behavior, *Political Psychology*, nr 16(1), s. 45–61.

Skrobot B. (2005). Szkoła ponadgimnazjalna jako specyficzna instytucja kultury, *Zarządzanie w Kulturze*, nr 6, s. 109–120.

Skrzypiec R. (2010). Konflikt jako strategia rozwiązywania problemów w społecznościach lokalnych, w: B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec (red.), *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywania problemów społeczności lokalnych*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

Smetański M. (2011). Ocena pracy nauczyciela jako problem społeczno-pedagogiczny, *Kultura i Wychowanie*, nr 2, s. 94–115.

Smak M., Walczak D. (2015). *Pozycja społeczno-zawodowa nauczycieli. Raport z badania jakościowego*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa.

Sobkowiak L. (1996). Konflikt polityczny – analiza pojęcia, w: A. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, t. 1, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.

Sokół W. (1998). Rząd Waldemara Pawlaka (26 X 1993–1 III 1995), w: M. Chmaj, M. Żmigrodzki (red.), *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.

Spector B.I. (1997). *Policy Implementation, Conflict, and Dispute Resolution*, Working Paper nr 11, A publication of USAID's Implementing Policy Change Project, http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/usaid/wp-11-ms.pdf [dostęp: 25.02.2018].

Stahl M. (2007). Cele publiczne i zadania publiczne, w: J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Stanny M., Strzelczyk W. (2017). Pomiar kondycji finansowej jednostek samorządu lokalnego – kwerenda międzynarodowa, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 49(1), s. 372–383.

Starosta P. (2000). Konflikt lokalny, w: M. Malikowski, Z. Seręga (red.), *Konflikty społeczne w Polsce w okresie przemian systemowych. Studia, komunikaty, eseje*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Rzeszów.

Stypułowski W. (2012). Aktywność obywatelska – pojęcie, pomiar i jej wpływ na rozwój regionalny, *Zeszyty Naukowe WSEI. Seria: Ekonomia*, nr 5(2), s. 157–187.

Šubrt J. (2017). *The Perspective of Historical Sociology: The Individual as Homo-Sociologicus Through Society and History*, Emerald Group Publishing, Bingley.

Swianiewicz P., Klimska U. (2003). Kto rządzi gminą i jak? Lokalni liderzy polityczni w teorii i praktyce samorządów w Polsce, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4(14), s. 15–40.

Szarfenberg R. (2016). Polityka publiczna – zagadnienia i nurty teoretyczne, *Studia z Polityki Publicznej*, nr 1(9), s. 45–75.

Sześciło D. (2014b). *Rynek, prywatyzacja, interes publiczny: wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Sztompka P. (2007). *Socjologia zmian społecznych*, przeł. J. Konieczny, Wydawnictwo Znak, Kraków.

Sztumski J. (2000). *Konflikty społeczne i negocjacje jako sposoby ich przezwyciężania*, Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa.

Szulborska-Łukaszewicz J. (2006). Realizacja i skutki programu pilotażowego w Krakowie, *Zarządzanie w Kulturze*, t. 7, s. 39–53.

Śliwa P. (2004). Czynniki wpływające na przebieg konfliktów w samorządach terytorialnych, w: P. Buczkowski, P. Matczak (red.), *Konflikt nieunikniony. Wspólnoty i władze*

lokalne wobec konfliktów spowodowanych rozwojem, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań.

Śliwerski B. (2012). Polityka resortów edukacji w postsocjalistycznej Polsce jako czynnik erozji kapitału społecznego, *Studia Edukacyjne*, nr 2, s. 29–48.

Śliwerski B. (2014). Edukacja jako wspólne dobro niespełnionym przesłaniem KEN dla potomnych, w: K. Dormus, B. Popiołek, A. Chłosta-Sikorska, R. Ślęczka (red.), *Komisja Edukacji Narodowej – kontekst historyczno-pedagogiczny*, Seria: Biblioteka Współczesnej Myśli Pedagogicznej, t. 3, Wydawnictwo Wydziału Pedagogicznego Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, Kraków.

Śliwerski B. (2015). *Edukacja (w) polityce. Polityka (w) edukacji. Inspiracje do badań polityki oświatowej*, Impuls, Kraków.

Śliż A., Szczepański M.S. (2011). Konflikt społeczny i jego funkcje. Między destrukcją a kreacją, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia*, t. 36, 2 sectio I 2, s. 7–25.

Turner J.H. (2005). *Struktura teorii socjologicznej*, przeł. G. Woroniecka i in., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Turowski B. (2013). Ewaluacja polityk publicznych, w: M. Zawicki (red.), *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Uryga D. (2017). Zmierzch publicznej oświaty samorządowej, *Pedagogika Społeczna*, nr 1(63), rok XVI, s. 47–65.

Vincent J.E. (1981). Internal and external conflict: Some previous operational problems and some new findings, *The Journal of Politics*, nr 43(1), s. 128–142.

Wal K. (2013*).* Blaski i cienie reform edukacyjnych, *Muzyka – Historia – Teoria – Edukacja*, nr 3, s. 132–138.

Waligórski K. (1997). Problemy uspołecznienia szkoły, *Studia Pedagogiczne. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Bydgoszczy*, z. 30, s. 257–277.

Weible Ch.M., Heikkila T. (2017). Policy conflict framework, *Policy Science*, nr 50, s. 23–40.

Weldon J.C. (1966). Public goods (and federalism), *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, nr 32(2), s. 230–238.

Wesołowski G., Kobiałka A. (2014). Subwencja ogólna jako źródło dochodów gmin powiatu włodawskiego, *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, nr 16(6), s. 510–516.

Wiłkomirska A. (2011). Awans zawodowy nauczycieli – „brzydkie kaczątko" reformy edukacji, *Studia Pedagogiczne*, t. 114, s. 159–171.

Wiśniewski J. (2012). *Wykorzystanie środków na rzecz szkół z priorytetu III oraz priorytetu IX PO KL*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.

Wojtaszczyk K.A. (2002). Systemy polityczne, w: B. Szmulik i in. (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.

Wołoszyn S. (2003). Oświata i wychowanie w XX w., w: Z. Kwieciński, B. Śliwerski (red.), *Pedagogika*, t. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Wosiek M. (2013). Regionalne zróżnicowanie sytuacji finansowej gmin w warunkach dysproporcji rozwojowych w Polsce, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 34, s. 144–158.

Wyrzykowski M. (1986). *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

Zahorska M. (2009). Sukcesy i porażki reformy edukacji, *Przegląd Socjologiczny*, nr 58(3), s. 119–142.

Zahorska M. (2013). Polityka edukacyjna: zakres, możliwości i ograniczenia, *Zoon Politikon*, t. 4, s. 127–139.

Zawora J., Zawora P. (2013). Deficyt i zadłużenie samorządów gminnych w świetle ograniczeń ustawowych, *Przedsiębiorstwo i Region*, nr 5, s. 131–139.

Zimmermann J. (2016). *Prawo administracyjne*. Seria Akademicka (wyd. 7), Wolters Kluwer, Warszawa.

Zioło M. (2015). Dotacja w systemie finansów publicznych. Zarys problematyki, w: A. Babczuk, A. Talik (red.), *Dotacje oświatowe. Problemy i wyzwania*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa.

Żuk K. (2007). Samorząd terytorialny w procesie świadczenia usług komunalnych, w: A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk (red.), *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Żurawik A. (2013). „Interes publiczny", „interes społeczny" i „interes społecznie uzasadniony". Próba dookreślenia pojęć, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 125(2), s. 57–69.

Zybała A. (2012). *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo gdy zamierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli*, KSAP, Warszawa.

Zybała A. (2013a). *Państwo i społeczeństwo w działaniu*, Difin, Warszawa.

Zybała A. (2013b). Problem złożoności w politykach publicznych, *Zoon Politikon*, nr 4, s. 13–28.

Żyra J. (2007). Polityka edukacyjna samorządu terytorialnego, w: A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa.

Aneks

Scenariusz wywiadu
Badanie na potrzeby realizacji projektu „Interes polityczny a racjonalność w realizacji polityki publicznej. Polityczne i społeczne konsekwencje optymalizacji sieci szkół"
(NCN, konkurs SONATA 10, nr 2015/19/D/HS5/03153)

Jakie pełni/odgrywa Pani/Pan funkcje/role (zawodowe i społeczne)?
- zajmowane stanowiska
- doświadczenie zawodowe i w pracy społecznej

1. Jakie były powody podjęcia działań w zakresie racjonalizacji sieci szkół (likwidacji) w Państwa gminie?
2. Co chcieli Państwo tą decyzją osiągnąć? Czy kondycja finansowa gminy była krytyczna (przysłowiowy „nóż na gardle"), czy sytuacja nie była aż tak dramatyczna, ale gmina chciała zaoszczędzić środki na inne cele?
3. Czy Pani/Pana zdaniem prowadzenie szkół (oświata) stanowiło duże obciążenie dla finansów gminy?
4. Jaką rolę pozaedukacyjną odgrywają szkoły w gminie?
5. Czy podejmowano wysiłki/starania, aby uniknąć likwidacji szkoły/szkół? Czy działania racjonalizacyjne były stopniowane?
6. Kto wystąpił z inicjatywą racjonalizacji sieci szkół w gminie?
7. Jaki czas upłynął od pojawienia się inicjatywy/pomysłu dotyczącego racjonalizacji sieci szkół do pierwszych działań realizatorskich?
8. Czy po podjęciu decyzji przez wąskie grono (decydentów) były prowadzone wstępne konsultacje (rozpoznanie nastrojów społecznych)? Jeżeli tak, to z kim (z jakimi grupami społecznymi)? W jakiej formie? Formalne/nieformalne?
9. Czy nawiązywano nieformalne kontakty z kuratorem/kuratorium oświaty? Czy próbowano „wybadać" nastrój, nastawienie do sprawy w kuratorium? Czy lobbowano za pozytywną opinią kuratora?
10. Czy jeszcze przed likwidacją szkoły próbowano w nieformalny sposób „dogadać się" ze społecznością lokalną i zachęcać do powołania stowarzyszenia, które podjęłoby się prowadzenia szkoły?
11. Czy organizowano spotkania informacyjne/konsultacyjne (wstępne)? Z kim?

12. Jaka była pierwsza reakcja zainteresowanych środowisk (dyrekcji szkoły/nauczycieli oraz mieszkańców) po pojawieniu się informacji o zamiarze wprowadzenia zmian w sieci szkół?
13. Czy nastąpiła mobilizacja społeczności lokalnej – grup społecznych? Czy powstały grupy lobbujące na rzecz szkoły? Czy angażowano (starano się pozyskać wsparcie) lokalne autorytety (np. sołtysa, księdza, radnych, innych) i osoby/instytucje z zewnątrz (np. media, kuratora oświaty, posłów, hierarchów kościelnych, innych)?
14. Czy planując zmiany w sieci szkół, konsultowano się z władzami innych gmin? Czy na jakichś rozwiązaniach się wzorowano?
15. Jak ocenia Pani/Pan pozycję wójta w środowisku lokalnym? Jakim cieszył się poparciem? Jak były/są oceniane jego decyzje, współpraca ze społecznością lokalną? Jak jest postrzegany? Czy jako faktyczny (przedsiębiorczy, zaradny) lider?
16. Czy planując zmiany w sieci szkół, brano pod uwagę ocenę/pozycję wójta wśród społeczności lokalnej?
17. Czy przygotowując/przedstawiając projekt uchwały o likwidacji szkoły/szkół, wójt miał wsparcie radnych? Jaki był stosunek rady gminy do proponowanych rozwiązań? Czy sprawa była wcześniej przedmiotem dyskusji podczas posiedzenia właściwej komisji rady gminy?
18. Czy projekt uchwały był konsultowany ze środowiskami związanymi ze szkołami?
19. Czy gmina proponowała zatrudnienie/starała się pomóc w znalezieniu pracy nauczycielom (i innym pracownikom) likwidowanych szkół?
20. Czy doszło do konfliktu społecznego na tle likwidacji szkoły (pomiędzy różnymi grupami)?
21. Kto był inicjatorem sprzeciwu społecznego (liderem grupy broniącej szkoły)? Jakie środowiska były zaangażowane)?
22. Czy angażowano (starano się zaangażować) jako strony konfliktu instytucje i osoby spoza gminy (np. kuratorium, NIK, posłów, wojewodę, przedstawicieli partii politycznych, stowarzyszenia, inne instytucje i osoby/autorytety)?
23. Czy konflikt rozwiązano, czy wygasł naturalnie? Jeżeli rozwiązano, to w jaki sposób (np. zrealizowano coś innego dla społeczności lokalnej)?
24. Czy były w gminie środowiska, które popierały likwidację szkoły/szkół?
25. Czy dzisiaj, gdyby zaszła taka potrzeba, podjęłaby Pani/podjąłby Pan (wójt) znowu działania dotyczące racjonalizacji sieci szkół?
26. Czy z perspektywy czasu można było problem likwidacji szkół załatwić w inny sposób?
27. Czy planując dalszą karierę (na wyższych poziomach władzy lub polityczną), brała Pani/brał Pan pod uwagę to, że decyzja o racjonalizacji sieci może wpłynąć (pozytywnie lub negatywnie) na te plany?

28. Czy po likwidacji szkoły/szkół zagospodarowano obiekty? (np. świetlica, nowe usługi; DPS, ZOL itp.)
29. Czy po likwidacji szkoły pozostały trwałe ślady mobilizacji społecznej w postaci stowarzyszeń, nieformalnych grup społecznych? Czy na fali tej mobilizacji społecznej pojawiły się nowe pomysły, działania?
30. Jakie były losy wójta, który sprawował funkcję w trakcie likwidacji szkół, a obecnie nie zajmuje już tego stanowiska?

Spis tabel

Tabela 1. Struktura subwencji ogólnej przekazywanej samorządom gmin (bez miast na prawach powiatu) w latach 2006–2015 69

Tabela 2. Dotacje z budżetu państwa i środków zagranicznych, w tym z budżetu Unii Europejskiej, i ich udział w finansowaniu wydatków majątkowych gmin na zadania z zakresu oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej w latach 2006–2016 100

Tabela 3. Odpowiedzi dyrektorów szkół na pytanie: „Jaki ma Pani/Pan stopień samodzielności w zakresie przygotowania arkusza organizacyjnego szkoły?” 105

Tabela 4. Wydatki gmin na oświatę i wychowanie, ich udział w wydatkach gmin ogółem oraz udział wydatków na wynagrodzenia w wydatkach bieżących gmin na oświatę w latach 2006–2016 110

Tabela 5. Wydatki gmin wiejskich na oświatę i wychowanie, ich udział w wydatkach gmin wiejskich ogółem oraz udział wydatków na wynagrodzenia w wydatkach bieżących gmin wiejskich na oświatę w latach 2006–2016 111

Tabela 6. Zakres danych zawartych w informacjach o stanie realizacji zadań oświatowych w badanych gminach w roku szkolnym 2014/2015 122

Tabela 7. Interesariusze lokalnej polityki oświatowej i ich interesy 144

Tabela 8. Liczba mieszkańców ogółem w badanych gminach w latach 2006–2015 167

Tabela 9. Liczba mieszkańców w wieku do jednego roku życia w badanych gminach w latach 2006–2015 168

Tabela 10. Liczba mieszkańców w wieku 7–13 lat w badanych gminach w latach 2006–2015 169

Tabela 11. Frekwencja w badanych gminach w wyborach przeprowadzonych w latach 2006–2015 (dane w %) 171

Tabela 12. Ranking uczestnictwa mieszkańców badanych gmin w głosowaniu w wyborach samorządowych, do Sejmu i do Parlamentu UE oraz ogółem w latach 2006–2015 173

Tabela 13. Liczba organizacji pozarządowych w badanych gminach w latach 2006–2015 zarejestrowanych w REGON, w przeliczeniu na 1 tys. mieszkańców 173

Tabela 14. Liczba szkół podstawowych (A) prowadzonych przez gminy oraz średnia liczba uczniów przypadająca na jedną szkołę (B) w badanych gminach w latach 2006–2015 176

Tabela 15. Likwidacja szkół podstawowych w badanych gminach w latach 2006–2015 177

Tabela 16. Szkoły (bez specjalnych) w gminie SI w latach 2006–2015 178

Tabela 17. Szkoły (bez specjalnych) w gminie SII w latach 2006–2015. 179

Tabela 18. Szkoły (bez specjalnych) w gminie SIII w latach 2006–2015 180

Tabela 19. Szkoły (bez specjalnych) w gminie SIV w latach 2006–2015 181

Tabela 20. Szkoły (bez specjalnych) w gminie MI w latach 2006–2015 182

Tabela 21. Szkoły (bez specjalnych) w gminie MII w latach 2006–2015. 183

Tabela 22. Szkoły (bez specjalnych) w gminie MIII w latach 2006–2015 184

Tabela 23. Szkoły (bez specjalnych) w gminie MIV w latach 2006–2015 185

Tabela 24. Szkoły (bez specjalnych) w gminie PI w latach 2006–2015 186

Tabela 25. Szkoły (bez specjalnych) w gminie PII w latach 2006–2015 187

Tabela 26. Szkoły (bez specjalnych) w gminie PIII w latach 2006–2015. 188

Tabela 27. Szkoły (bez specjalnych) w gminie PIV w latach 2006–2015. 189

Tabela 28. Dochody ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca w badanych gminach w latach 2006–2015 191

Tabela 29. Wskaźnik G badanych gmin w latach 2006–2015 193

Tabela 30. Wydatki ogółem badanych gmin w latach 2006–2015 w przeliczeniu na mieszkańca. 195

Tabela 31. Wydatki bieżące badanych gmin w latach 2006–2015 w przeliczeniu na mieszkańca. 197

Tabela 32. Wydatki majątkowe badanych gmin w latach 2006–2015 w przeliczeniu na mieszkańca. 199

Tabela 33. Udział (w %) wydatków na oświatę w wydatkach ogółem badanych gmin w latach 2006–2015 202

Tabela 34. Udział (w %) wydatków bieżących na szkoły podstawowe w wydatkach bieżących na oświatę w badanych gminach w latach 2006–2015 203

Tabela 35. Udział (w %) subwencji oświatowej w finansowaniu bieżących wydatków oświatowych w badanych gminach w latach 2006–2015 205

Tabela 36. Zadłużenie badanych gmin w latach 2006–2015 jako odsetek dochodów ogółem w roku budżetowym 207

Tabela 37. Zadłużenie badanych gmin w latach 2006–2015 w przeliczeniu na mieszkańca (dane w PLN) 208

Tabela 38. Wybrane dane i wskaźniki finansowe gminy SI w latach 2006–2015 211

Tabela 39. Wybrane dane i wskaźniki finansowe gminy SII w latach 2006–2015 213

Tabela 40. Wybrane dane i wskaźniki finansowe gminy SIII w latach 2006–2015 215

Tabela 41. Wybrane dane i wskaźniki finansowe gminy SIV w latach 2006–2015 217

Tabela 42. Wybrane dane i wskaźniki finansowe gminy MI w latach 2006–2015 219

Tabela 43. Wybrane dane i wskaźniki finansowe gminy MII w latach 2006–2015 221

Tabela 44. Wybrane dane i wskaźniki finansowe gminy MIII w latach 2006–2015 223

Tabela 45. Wybrane dane i wskaźniki finansowe gminy MIV w latach 2006–2015 225

Tabela 46. Wybrane dane i wskaźniki finansowe gminy PI w latach 2006–2015 227

Tabela 47. Wybrane dane i wskaźniki finansowe gminy PII w latach 2006–2015 229

Tabela 48. Wybrane dane i wskaźniki finansowe gminy PIII w latach 2006–2015 231

Tabela 49. Wybrane dane i wskaźniki finansowe gminy PIV w latach 2006–2015 233

Tabela 50. Subwencja oświatowa i wydatki na wynagrodzenia w szkołach w gminie SII w latach 2006–2015 (w PLN) 241

Tabela 51. Wydatki bieżące na oświatę i ich udział w wydatkach bieżących ogółem w badanych gminach w latach 2006–2015..... 246

Tabela 52. Poparcie uzyskane przez wójtów w wyborach w roku 2006, 2010 i 2014..... 282

Tabela 53. Poparcie ponownie kandydujących wójtów w I turze wyborów, w obwodach obejmujących miejscowości, w których zlikwidowano szkoły, przed likwidacją i po jej przeprowadzeniu..... 326

Spis wykresów

Wykres 1. Struktura i trend wydatków na oświatę i wychowanie w gminach w latach 2006–2016 112

Wykres 2. Trend liczby mieszkańców w wieku do jednego roku życia w badanych gminach w latach 2006–2015 168

Wykres 3. Liczba organizacji pozarządowych w badanych gminach na 1 tys. mieszkańców na tle kraju, na rozpoczęcie i zakończenie kadencji w badanym okresie 174

Wykres 4. Średni dochód w przeliczeniu na mieszkańca w badanych gminach za lata 2006–2015 na tle średniego dochodu dla wszystkich gmin w Polsce 192

Wykres 5. Średnie wartości wskaźnika G badanych gmin za lata 2006–2015 na tle średniej wartości wskaźnika G dla Polski 194

Wykres 6. Średnie wydatki na mieszkańca w badanych gminach za lata 2006–2015 na tle macierzystych województw i Polski 196

Wykres 7. Średnie wydatki bieżące na mieszkańca w badanych gminach za lata 2006–2015 na tle macierzystych województw i Polski 198

Wykres 8. Średnie wydatki majątkowe na mieszkańca w badanych gminach za lata 2006–2015 na tle macierzystych województw i Polski 200

Wykres 9. Średni udział (w %) wydatków majątkowych w wydatkach ogółem badanych gmin w latach 2006–2015 200

Wykres 10. Średni udział (w %) wydatków majątkowych w wydatkach ogółem badanych gmin na tle średniego udziału wydatków majątkowych gmin w Polsce w latach 2006–2015 201

Wykres 11. Udział (w %) wydatków na oświatę w wydatkach ogółem badanych gmin na tle kraju, na rozpoczęcie i zakończenie kadencji w badanym okresie 202

Wykres 12. Udział (w %) wydatków bieżących na szkoły podstawowe w wydatkach bieżących na oświatę w badanych gminach, na rozpoczęcie i zakończenie kolejnych kadencji w badanym okresie 204

Wykres 13. Udział (w %) subwencji oświatowej w finansowaniu bieżących wydatków oświatowych w badanych gminach, na rozpoczęcie i zakończenie kolejnych kadencji w badanym okresie 205

Wykres 14. Zadłużenie badanych gmin na rozpoczęcie i zakończenie kadencji w badanym okresie, jako odsetek dochodów ogółem w roku budżetowym 208

Wykres 15. Zadłużenie badanych gmin na rozpoczęcie i zakończenie kadencji w badanym okresie, w przeliczeniu na mieszkańca. 209

Wykres 16. Wydatki bieżące na szkoły w badanych gminach i ich udział w wydatkach bieżących ogółem, przed likwidacją szkoły, w jej trakcie i po jej dokonaniu. 248

Wykres 17. Wydatki bieżące na szkoły podstawowe w badanych gminach i ich udział w wydatkach bieżących na oświatę, przed likwidacją szkoły, w jej trakcie i po jej dokonaniu 249

Wykres 18. Poparcie (w %) uzyskane przez wójtów ponownie ubiegających się o mandat w wyborach przed likwidacją szkoły i po jej przeprowadzeniu 283

Noty o autorach

Anna Kołomycew – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce; absolwentka studiów magisterskich na kierunku politologia oraz licencjackich na kierunku dziennikarstwo i komunikacja społeczna na Wydziale Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Zatrudniona na stanowisku adiunkta w Zakładzie Administracji Publicznej i Polityki Społecznej Instytutu Nauk o Polityce Uniwersytetu Rzeszowskiego. Autorka, współautorka oraz współredaktorka licznych publikacji z zakresu administracji publicznej, samorządu terytorialnego, rządzenia publicznego oraz polityk publicznych. Współzałożycielka i sekretarz Sekcji Administracji i Polityk Publicznych Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych oraz sekretarz Oddziału PTNP w Rzeszowie. Uczestniczka programu post-doc w School of Economics, Management and Statistics University of Bologna, licznych staży zagranicznych. Członek zespołów badawczych – krajowych i zagranicznych. Kierownik projektu badawczego zatytułowanego „Interes polityczny a racjonalność w realizacji polityki publicznej. Polityczne i społeczne konsekwencje optymalizacji sieci szkół", finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki. Od 2018 roku członek zespołu badawczego realizującego projekt „Od dialogu do deliberacji. Podmioty niepubliczne jako (nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego", finansowany przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego w ramach programu „Dialog".

Bogusław Kotarba – absolwent Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie. Ukończył studia magisterskie na kierunku politologia oraz studia III stopnia w zakresie nauk o polityce. Stopień doktora nauk politycznych uzyskał w 2010 r. Posiada bogate doświadczenie zawodowe; pracował zarówno w sektorze przedsiębiorstw, jak i w administracji publicznej (przez dwie kadencje pełnił funkcję wójta). Obecnie zatrudniony na stanowisku adiunkta w Zakładzie Administracji Publicznej i Polityki Społecznej Instytutu Nauk o Polityce Uniwersytetu Rzeszowskiego. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się na problematyce samorządu terytorialnego, zwłaszcza gmin, oraz na lokalnych politykach publicznych. Jest autorem kilkudziesięciu publikacji, w tym monografii *Walka polityczna na forum Rady Miasta Rzeszowa w latach 2002–2010* (Rzeszów 2011), współautorem monografii *System realizacji strategii rozwoju województwa* (Warszawa 2013) i *Polityka młodzieżowa.*

Wymiar krajowy i europejski (Rzeszów 2014) oraz współredaktorem monografii *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym* (Rzeszów 2012) i *Partnerstwa w sferze publicznej* (Warszawa 2014). Uczestniczył w realizacji projektów badawczych finansowanych przez Narodowe Centrum Nauki.

Indeks nazwisk

Abalde A.M. – 9, 346
Åberg-Bengtsson L. – 9, 346
Adamowicz M. – 154, 346
Aksman J. – 24, 346
Aldag R.J. – 163, 360
Allan K. – 160–162, 346
Autti O. – 9, 346

Babczuk A. – 356, 364
Bajerski A. – 10, 154, 157, 162, 262, 280, 292, 309, 313, 331, 346
Banasiak M. – 61, 346
Bannister F. – 360
Barański A. – 48, 341
Barszczewska E. – 52, 346
Baszczyński K. – 66, 341
Bąbska B. – 299, 346
Becker G. – 132, 346
Bednarska-Wnuk I. – 57, 347
Berdzik J. – 55, 357
Bernard J. – 164, 347
Będzieszak M. – 95, 138, 347
Białyszewski H. – 309, 347
Blau P.M. – 131, 132, 347
Błaszczyk A. – 10, 154, 157, 162, 280, 292, 309, 313, 346
Bober J. – 7, 99, 347
Bobkier A. – 154, 341
Bobrowski S. – 357
Bochentyn A. – 154, 347
Bodanko A. – 299, 347
Bogdanowicz P. – 135, 347
Bolton G.E. – 131, 347
Borodo A. – 84, 347
Borowiec P. – 360
Boulding K.E. – 163, 347
Bozeman B. – 134, 137, 347
Breton A. – 138, 347
Brezdeń P. – 190, 347
Browning G. – 361
Buchanan J.M. – 138, 347
Buchcic E. – 304, 347
Buchholtz A.K. – 142, 348
Buchholz R.A. – 142, 347
Buczkowski P. – 362
Buczyński G. – 103, 347
Budkiewicz M. – 316, 341
Bukowska G. – 113, 290, 348, 349
Burns T. – 143, 351

Carroll A.B. – 142, 348
Chałas K. – 36, 348
Chłosta-Sikorska A. – 363
Chmaj M. – 362
Chrabąszcz R. – 76, 348
Christenson J.A. – 361
Ciepielewska-Kowalik A. – 10, 157, 268, 269, 274, 285, 348
Clarkson M. – 142, 348
Cochran C.E. – 137, 348
Coleman J. – 131, 348
Cornes R. – 137, 348
Coser L.A. – 10, 160–164, 262, 348
Couto R.A. – 137, 348
Cowen R. – 352
Currie G. – 286, 348
Cwynar J. – 102, 341
Cyfert S. – 97, 355
Czachowski H. – 139, 299, 350
Czapicka-Kozłowska I.Z. – 278, 358
Czaputowicz J. – 355, 361
Czarnecka S. – 292, 348
Czepelak Z. – 128, 348
Cześnik M. – 172, 341, 348
Czudec A. – 91, 190, 348

Ćwikliński A. – 19–22, 24, 348

Dahrendorf R. – 164, 165, 298, 348
Davey K.J. – 356
DeAngelis C. – 138, 341
Derczyński W. – 348
Dietrich F. – 132, 133, 349
Dmochowska H. – 29, 349
Dobosiewicz S. – 19, 349
Dobrowolski M. – 21, 341
Dolewka Z. – 102, 349
Dolnicki B. – 136, 349, 355, 359
Domenici K. – 160, 356
Dormus K. – 363
Douglass B. – 137, 349
Dowling J. – 9, 349
Druś M. – 38, 341
Duch-Chojna E. – 70, 349
Duschl R.A. – 352
Dybaś M. – 47, 349
Dziemianowicz-Bąk A. – 10, 153, 157, 262, 263, 265, 266, 269, 271, 275, 280, 285, 291, 304, 305, 309, 315, 316, 320, 325, 349
Dzierzgowska I. – 61, 349
Dzierzgowski J. – 10, 157, 262, 263, 265, 266, 269, 271, 275, 280, 285, 291, 304, 305, 309, 316, 320, 325, 349

Egelund N. – 9, 349
Elfert M. – 22, 349
Elster J. – 131, 349

Fałkowski J. – 290, 349
Faure E. – 22, 349
Fazlagić J. – 46, 349
Felisiak M. – 302, 303, 338
Ferguson M. – 9, 349
Filas J. – 65, 349
Filipiak B. – 361
Fischer F. – 77, 349
Fisher R.J. – 164, 342, 349
Flajszok I. – 10, 350
Frederick W.C. – 142, 350
Freeman R.E. – 142, 350
Friedman M. – 138, 139, 342
Frohlich N. – 131, 350

Galiński P. – 67, 69, 350
Gallacher N. – 356
Gawroński H. – 286, 350
Gazda M. – 127, 350
Gąsiorek P. – 150, 342
Gendźwiłł A. – 288, 350
Geurtz C. – 142, 350
Glinka K. – 354
Godłów-Legiędź J. – 47, 350
Gorzelak G. – 350
Goszczyński W. – 139, 294, 299, 350, 353
Gozdowska E. – 58, 350
Górniak J. – 78, 79, 350, 357
Grabarczyk I. – 47, 350
Grandy R.E. – 352
Grata P. – 353, 354
Grubnic S. – 286, 348
Grzegołowska-Klarkowska H.J. – 127, 350
Grześkiewicz W. – 65, 70, 350
Gumkowska M. – 174, 342
Gumowska P. – 154, 350

Hajduk Ł. – 139, 294, 350
Halcli A. – 361
Hallett M.A. – 165, 359
Hargreaves L. – 9, 351
Hausner J. – 76, 78, 351
Heikkila T. – 164, 363
Herbst M. – 10, 39–41, 351, 356
Herczyński J. – 9, 10, 20, 29, 30, 32, 36, 37, 46–48, 58, 66, 67, 146, 149, 150, 152, 153, 155–157, 285, 316, 325, 341, 351, 356
Hernik K. – 61, 351
Hindriks J. – 137, 351
Hodges R. – 286, 348
Hollitscher W. – 127, 351
Homans C.G. – 130–132, 351
Homplewicz J. – 43, 351
Honingh M.E. – 143, 351
Hooge E.H. – 143, 351
Horowitz D.L. – 164, 351
Human T. – 358
Hyry-Beihammer E.K. – 9, 346

Izdebski H. – 134, 351

Jabłoński A. – 362
Jaede M. – 137, 351
Jagielski J. – 109, 342
Jakimowicz W. – 135, 352

Jakubowski M. – 153, 342
Jałowiecki B. – 354
Januszek H. – 360
Jasińska-Kania A. – 348
Jastrzębska K. – 32, 352
Jaśkiewicz A. – 299, 352
Jermakowicz P. – 164, 352
Jeżowski A.J. – 17, 56, 57, 65, 67, 352
John P. – 290

Kaczyńska A. – 17, 63, 70, 352
Kamiński R. – 82, 352
Kapica T. – 115, 342
Karaś J. – 37, 40, 352
Karcz E. – 10, 35, 36, 38, 50, 53, 352
Kargol-Wasiluk A. – 137, 352
Karpińskia A. – 358
Karusta Ł. – 302, 342
Kazamias A.M. – 352
Kelly A.V. – 352
Kelly G.J. – 19, 352
Kendall N. – 17, 352
Kieżel E. – 128, 352
Kletke-Milejska M. – 20, 352
Klichowski M. – 36, 39, 361
Klimska U. – 286, 290, 362
Kloc K. – 10, 157, 165, 262–264, 266, 271, 275, 276, 278–280, 285, 287, 291, 292, 297, 309, 311, 313, 315, 318, 353
Kłusek-Wojciszke B. – 310, 353
Kmieciak R. – 354
Knieć W. – 139, 294, 299, 350, 353
Knosala E. – 310, 353
Kobiałka A. – 70, 363
Kolarska-Bobińska L. – 353, 359
Kołacz T. – 104, 129, 342
Kołomycew A. – 86, 133, 142, 146, 153, 157, 163, 263, 268, 269, 271, 281, 286, 315, 348, 353, 354, 356
Komierzyńska E. – 137, 353
Konarzewski K. – 34, 39, 339, 353
Kopańska A. – 10, 17, 113, 348, 353
Kopeć E. – 293, 354
Korpi W. – 164, 354
Kotarba B. – 10, 76, 80, 82, 86–88, 96, 105, 106, 108, 115, 116, 118, 120, 160–165, 253, 263, 271, 281, 297, 310, 315, 348, 353, 354, 356
Kotarbiński T. – 130, 354
Kowalczyk A. – 278, 354
Kowolik P. – 299, 347
Kozak M. – 358
Kozanecki P. – 21, 154, 342
Kozińska-Bałdyga A. – 29, 154, 158, 274, 342, 343, 354, 355
Kozłowski A.J. – 278, 358
Kożuch A. – 133, 141, 355
Krauz-Mozer B. – 360
Kronenberg-Sokołowska E. – 27, 355
Krzakiewicz K. – 97, 355
Kublik A. – 80, 343
Kučera Z. – 9, 355
Kučerová S. – 9, 355
Kucharski J. – 127, 355
Kulesza M. – 30, 32, 134, 135, 351, 355
Kupisiewicz Cz. – 19, 22, 23, 355
Kupisiewicz M. – 355
Kuriański M. – 150, 355
Kurzyna-Chmiel D. – 10, 17, 26, 33, 34, 43, 44, 52, 53, 88, 153, 154, 355
Kvalsund R. – 9, 355
Kwiatkowska A. – 172, 341
Kwieciński Z. – 154, 356, 363

Lachiewicz W. – 65, 356
Lackowski J. – 304, 343
LaFollette H. – 357
Laustsen H. – 9, 349
Ledziona B. – 358
Lee E.V. – 9, 356
Leoński Z. – 86, 356
Leśniak-Moczuk K. – 265, 356
Levitas A. – 10, 20, 29, 30, 32, 37, 39–41, 46, 47, 58, 66, 67, 351, 356
Lipka-Szostak K. – 157, 356
Lipowicz E. – 134, 137, 356
List Ch. – 132, 133, 349
Littlejohn S.W. – 160, 356
Loeb S. – 9, 356
Lundgren U.P. – 22, 356

Łabędź K. – 268, 356
Łukomska, J. – 29, 207, 344
Łyszczarz M. – 153, 356

Madalińska-Michalak J. – 56, 352
Majchrowicz-Jopek E. – 154, 357

Majewska K. – 153, 155–157, 357
Majewski S. – 24, 357
Maj-Waśniowska K. – 64, 67, 357
Makowski G. – 141, 357
Malikowski M. – 362
Malinowska K. – 61, 351
Mansbridge J. – 137, 357
Marchlewski W. – 29, 357
Markowski R. – 341
Marynowicz-Hetka E. – 360
Marzec-Holka K. – 154, 293, 357
Matczak P. – 362
Matland R.E. – 159, 164, 357
Matysiak-Błaszczyk A. – 265, 357
Mazur S. – 78, 79, 350, 357
Mazurkiewicz G. – 10, 55, 357
Męczyńska A. – 10, 350
Miazga A. – 269, 339
Michalczyk T. – 131, 132, 358
Michałowska D. – 358
Michna A. – 10, 350
Miko-Giedyk J. – 296, 358
Miller G.J. – 349
Miszczuk A. – 364
Miszczuk M. – 364
Mitręga M. – 352
Mituś A. – 293, 358
Młynarska-Sobaczewska A. – 137, 358
Money A. – 360
Mól D. – 154, 343
Mucha J. – 163, 164, 358
Murawska K. – 265, 295, 296, 361
Musiał M. – 128, 358
Myles G.D. – 137, 351

Nawrot J. – 141, 358
Nikitorowicz J. – 19, 358
Nogalski B. – 278, 358
Nogieć-Karwot E. – 154, 358
Nowacki J. – 43, 358
Nowak A. – 154, 346
Nowakowska-Siuta R. – 355

Obracht-Prondzyński C. – 294, 353
Ochnio E. – 154, 343
Ockenfels A. – 131, 347
Olech A. – 269, 358
Olejniczak K. – 80, 358
Olszewski P. – 31, 359
Oppenheimer J.A. – 131, 343, 350
O'Shaughnessy J. – 131, 359
Osiński Z. – 20, 22, 23, 359
Owsiak K. – 206, 359
Owsiak S. – 138, 359

Pacewicz A. – 295, 359
Paciorek A. – 34, 35, 359
Palumbo D.J. – 165, 359
Pawlak R. – 65, 359
Pawlicki A. – 62, 359
Pearson d'Estrée T. – 309, 359
Pery A. – 157, 264, 359
Peters B.G. – 76, 78, 80
Pęcherski M. – 18, 359
Pęczkowski R. – 17, 153, 359
Piasecki A.K. – 31, 38, 158, 272, 353, 359
Piekarczyk M. – 340
Pierzchała J. – 60, 61, 360
Pietrzyk K. – 66, 360
Pietrzyk-Reeves D. – 170, 360
Pięta-Szawara A. – 268, 353
Pilch T. – 154, 293, 360
Pilich M. – 58, 60, 61, 101, 103, 104, 106, 147, 148, 150–152, 155, 156, 360
Plucińska M. – 352, 358
Pogonowska B. – 170, 360
Polcyn J. – 138, 360
Pondy L. – 360
Popiołek B. – 363
Powałowski A. – 358
Price D. – 360
Psyk-Piotrowska E. – 268, 360
Ptak A. – 278, 360
Puczko A. – 140, 360
Putnam R. – 170
Pyter M. – 25, 360

Rachubka M. – 41, 360
Radwan A. – 108, 115, 344
Radziwiłowicz R. – 38, 360
Regulski J. – 30, 360
Remenyi D. – 360
Reykowski J. – 309, 311, 360
Rękawek A. – 61, 349
Riggs Fuller S. – 163, 360
Rinne R. – 9, 361

Robinson J.W. – 310, 361
Rosenthal S.B. – 142, 347
Rura G. – 36, 39, 361
Rutkowska A. – 292, 361
Rydlewski G. – 133, 190, 361
Ryl A. – 71, 344
Rymsza M. – 299, 346
Ryś B. – 31, 361

Sadura P. – 265, 295, 296, 361
Sandler T. – 137, 348
Schalk J. – 143, 344
Scott J. – 131, 361
Sekuła A. – 70, 361
Serafin T. – 33, 361
Seręga Z. – 362
Sidney M.S. – 349
Sielatycki M. – 344
Sielski J. – 281, 361
Sieprawska A. – 66, 360
Sierocińska K. – 171, 361
Simmel G. – 160, 262, 361
Simon H. – 130, 361
Skrobot B. – 293, 362
Skrzypiec R. – 263, 362
Słupska K. – 265, 357
Smak M. – 24, 301, 302, 362
Smetański M. – 304, 362
Sobkowiak L. – 311, 362
Sobotka A. – 9, 36, 146, 149, 150, 152, 153, 155–157, 285, 316, 325, 351
Sokół W. – 31, 362
Solo R.A. – 342
Sowińska H. – 361
Spallek W. – 190, 347
Spector B.I. – 159, 362
Stahl M. – 134, 362
Stanny D. – 142, 344
Stanny M. – 190, 362
Starczewska I. – 129, 344
Starosta P. – 262, 263, 309, 310, 362
Strąk M. – 31
Strzelczyk W. – 190, 362
Stypułowski W. – 268, 362
Šubrt J. – 162, 362
Suchocka H. – 30
Suchodolska M. – 149, 344
Swianiewicz P. – 29, 207, 286, 288, 290, 344, 350, 354, 362
Szacki J. – 348
Szarfenberg R. – 76, 77, 130, 344, 362
Szczepański J. – 22, 23
Szczepański M.S. – 163, 363
Sześciło D. – 7, 135, 136, 156, 345, 362
Szmulik B. – 363
Sztompka P. – 133, 362
Sztumski J. – 299, 310, 311, 362
Szulborska-Łukaszewicz J. – 31, 32, 362

Ślęczka R. – 363
Śliwa P. – 263, 362
Śliwerski B. – 17, 18, 23–25, 138, 293, 345, 363
Śliż A. – 163, 363
Świętalski L. – 290, 345

Tabor Z. – 43, 358
Talik A. – 356, 364
Teisseyre P. – 269, 339
Terczyńska B. – 316, 345
Tikkanen J. – 9, 361
Tołwińska-Królikowska E. – 154, 292, 297, 345, 354, 356, 357, 359
Tropp L.R. – 359
Tumiłowicz B. – 41, 345
Turner J.H. – 161–163, 262, 363
Turner M.E. – 360
Turowski B. – 80, 363

Uryga D. – 31, 58, 350, 363

Van de Wijdeven T. – 142, 350
Vincent J.E. – 163, 363

Wal K. – 39, 363
Walczak D. – 24, 301, 302, 362
Waligórski K. – 363
Webster F. – 361
Weible Ch.M. – 164, 363
Weldon J.C. – 138, 363
Wesołowski G. – 70, 363
Wilkoszewski H. – 143, 351
Wiłkomirska A. – 40, 363
Winczewska B. – 94, 345
Wiszniowski R. – 354
Wiśniewski J. – 63, 363

Wittenberg A. – 115, 345
Włodarczyk Z. – 265, 295, 296, 361
Wojtaszczyk K.A. – 42, 363
Wołoszyn S. – 20, 363
Wosiek M. – 190, 363
Wójcik K. – 55, 345
Wyrzykowski M. – 135, 364

Zagóra-Jonszta U. – 358
Zahorska M. – 36, 39, 119, 364
Zaleśny L. – 57, 352
Zawicki M. – 76, 348, 357, 363
Zawora J. – 206, 364
Zawora P. – 206, 364
Zdyb M. – 353
Zimmermann J. – 134, 136, 137, 140, 362, 364
Zioło M. – 70, 71, 364
Zybała A. – 77–79, 82, 143, 364

Żerkowski B. – 148, 346
Żmigrodzki M. – 362
Żuk K. – 99, 364
Żurawik A. – 140, 141, 364
Żyra J. – 88, 364