

KONFLIKTY W PROCESIE RACJONALIZACJI SIECI SZKÓŁ

Kazimierz Kloc



Wstęp

Na początku każdego roku, na łamach prasy, wiadomości agencyjnych, stronach internetowych pojawia się wiele informacji na temat likwidacji szkół. Nasilenie się informacji na ten temat w pierwszych dwóch miesiącach roku jest spowodowane zapisami w ustawie o systemie oświaty. Artykuł 59 ustawy zobowiązuje organ prowadzący szkoły, aby co najmniej na sześć miesięcy przed terminem jej likwidacji zawiadomić o tym zamiarze rodziców uczniów, kuratora oświaty i organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym termin zgłoszenia zamiaru likwidacji szkoły od września danego roku upływa z końcem lutego. Większość rady gmin, powiatów i miast podejmuje takie uchwały w styczniu i lutym każdego roku.

Uchwała o zamiarze likwidacji wywołuje reakcje zainteresowanych osób, lokalnych środowisk i instytucji które polegają najczęściej na obronie szkoły. Z tego powodu wiadomości te pojawiają się najczęściej w kontekście protestów i konfliktów. Na ich podstawie można odnieść wrażenie, że powstaje nowy społeczny front walki z władzami centralnymi i samorządowymi. Takie sytuacje, jak każdy konflikt społeczny, wywołują silne emocje. Pod adresem władz centralnych pojawiają się oskarżenia o świadome „niszczenie oświaty” „niszczenie szkół” i „ogłupianie narodu”. W przypadku władz samorządowych zarzuca się im, że w niewłaściwych miejscach szukają oszczędności w budżecie. Władzom lokalnym wytyka się arogancję w stosunku do wyborców, wysokie płace wójtów i burmistrzów oraz koszty płac rosnącej armii urzędników szczebla samorządowego włącznie z sugestiami działań korupcyjnych (dotyczących na ogół przeznaczenia budynków po likwidowanych szkołach).

Na zebraniach wiejskich, zorganizowanych spotkaniach w szkołach, posiedzeniach rad władz samorządowych toczą się gorące i burzliwe debaty przeciwników likwidacji danej szkoły z przedstawicielami władz gminy lub miasta. Z emocjonalnych na ogół wypowiedzi adwersarzy trudno określić jakie wartości są reprezentowane i bronione przez obie (lub więcej) stron konfliktu. Trudno jest w każdym przypadku określić interesy jakie strony reprezentują.

Równolegle władze samorządowe podejmują próby racjonalnego wytłumaczenia podejmowanych decyzji związanych z racjonalizacją sieci szkół. Najczęściej wskazuje się na zmiany demograficzne czyli widoczny proces zmniejszania się liczby dzieci i młodzieży w wieku szkolnym. Niż demograficzny



wymusza zmiany w sieci i ilości placówek szkolnych na każdym poziomie kształcenia. Obok argumentu demograficznego pojawia się także inny sposób tłumaczenia działań samorządów. Wskazuje się na problemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego prowadzących szkoły na swoim terenie. Powszechnie podkreśla się fakt, że subwencja oświatowa jaką otrzymują samorządy z budżetu, nie wystarcza na utrzymanie systemu szkolnego na terenie gminy lub powiatu. Samorządy skarżą się, że muszą coraz więcej dopłacać z własnej kieszeni do zadań związanych z edukacją i oświatą. Ta pozycja budżetu stanowi największą część wydatków gminy lub powiatu. Kosztowne decyzje podejmowane na szczeblu państwa – jak na przykład wzrost płac nauczycieli – nie są rekompensowane odpowiednim wzrostem subwencji oświatowej, która jest wyliczana w stosunku do liczby uczniów. Generalnie wskazuje się, że sama subwencja nie wystarcza nawet na wynagrodzenia nauczycieli zagwarantowane Kartą Nauczyciela. Samorządy, które są zmuszone do szukania oszczędności w swoich budżetach widzą najczęściej te możliwości w konsolidacji sieci szkół. Wykorzystują jednocześnie jako główny argument na rzecz racjonalizacji sieci szkół w swoim obszarze działania, odwołanie się do zachodzących procesów demograficznych.

Mało kto zwraca uwagę na fakt, że likwidacja szkoły nie musi oznaczać pogorszenia (a często oznacza polepszenie) warunków nauki dla dzieci. Nie jest też oczywistą sytuacją, że sama decyzja o likwidacji szkoły publicznej musi oznaczać likwidację szkoły.

Celem tego opracowania jest bliższa analiza konfliktów powstałych na tle procesu racjonalizacji sieci szkół, określenia skali i przyczyn tego zjawiska, identyfikacja poszczególnych aktorów i ich interesów oraz sposobów ich rozwiązywania.

Opracowanie składa się z trzech części. Część pierwsza oparta jest na danych statystycznych. Przedstawia ona liczbowy obraz zmian jakie miały miejsce w okresie ostatnich 10 lat w ilości szkół na poszczególnych szczeblach kształcenia w stosunku do liczby uczniów. Zebrane dane dotyczą głównie szczebla szkół podstawowych (gdzie nastąpiły największe zmiany w sieci szkół) i częściowo gimnazjalnych (gdzie pomimo spadku liczby uczniów, liczba szkół rosła systematycznie przez całe dziesięciolecie).

Część druga koncentruje się na szczegółowym opisie trzech przypadków zamiarów likwidacji szkół oraz konfliktów jakie powstały na tym tle. Dobór opisanych przypadków był celowy. Wszystkie sytuacje zdarzyły się w 2011 roku. Pierwszy przypadek miał miejsce w małej gminie wiejskiej. Drugi przypadek miał miejsce w dużej metropolii. Trzeci przypadek dotyczył miasta średniej wielkości.

Opisane sytuacje reprezentują typowe lub najbardziej charakterystyczne problemy i zachowania stron w konfliktach powstałych na tle likwidacji szkół w mieście i na wsi.

Część trzecia opracowania stanowi syntetyczny opis zachowań uczestników konfliktów w trakcie działań związanych z racjonalizacją sieci szkół. Opis obejmuje takich aktorów jak: władze JST (wykonawcze i uchwałodawcze), dyrektorów i nauczycieli, rodziców, kuratorów, związki zawodowe nauczycieli. Opisywany w niej został styl dialogu i argumentacji stron oraz stworzony został model konfliktu i jego przebieg. W zakończeniu zostały sformułowane wnioski dotyczące sposobu prowadzenia działań związanych z racjonalizacją sieci szkół przez samorządy lokalne.

Opracowanie zostało oparte na czterech typach źródeł:

- A. Danych statystycznych dotyczących zmian w sieci szkół w latach 2001/2002 – 2010/2011. Źródłem danych był głównie wydawany rocznik GUS pt. Oświata i wychowanie.
- B. Analizie wyników ankiety zrealizowanej w ramach badania całego programu badań nad strategią oraz zapisie dyskusji fokusowej poświęconej konfliktom na tle restrukturyzacji sieci szkół.
- C. Artykułach książkowych oraz publikacjach prasowych poświęconych zagadnieniom samorządowym w kontekście oświatowym, dokumentach poszczególnych samorządów i informacjach zawartych na stronach informacyjnych gmin, szkół i stowarzyszeń.
- D. Rozmowach i wywiadach przeprowadzonych z wybranymi przedstawicielami władz samorządowych, dyrektorami szkół oraz reprezentantami stowarzyszeń i federacji działających w obszarze oświaty.

Część I

Analiza statystyczna sieci szkół w Polsce w ostatnich 10 latach (liczba zamkniętych placówek w podziale na typy szkół i rodzaj samorządu)

Tendencje demograficzne z lat 1990 – 2010 i prognoza na następne dziesięciolecie (2010 – 2020)

W Polsce w okresie ostatnich dwudziestu lat zaszły istotne zmiany demograficzne. Przejawiają się one w spadku liczby zawieranych małżeństw oraz liczby urodzeń i jednoczesnego przedłużenia średniego okresu życia. Przemiany demograficzne mają i będą miały doniosłe znaczenie z punktu widzenia zmiany proporcji między ludnością w wieku przedprodukcyjnym, wieku produkcyjnym



i poprodukcyjnym. Procesy demograficzne mają i będą miały doniosłe znaczenie z punktu widzenia edukacji. Od 20 lat trwa bowiem proces zmniejszania się liczby uczestników systemu edukacji. Jest on bezpośrednią konsekwencją spadku urodzeń. Wskaźniki przyrostu naturalnego w ostatnich 10 latach oscylują wokół zera.

Przyrost naturalny ludności w Polsce (na 1000 ludności) w wybranych latach

	1990	2000	2003	2007	2009
Polska	4.1	0.3	-0.4	0.3	0.9
miasta	2.9	-0.4	-0.7	0.0	0.6
wieś	6.1	1.4	0.2	0.8	1.2

Źródło: Izabela Buchowicz Edukacja wobec zmian demograficznych w Polsce; w: Współczesne problemy demograficzne. Rzeczywistość i mity. Ujęcie krajowe, regionalne i globalne; red. naukowa J. Osiński; Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie; s. 182.

Konsekwencje spadku liczby urodzeń są już odczuwalne na wszystkich poziomach edukacji. Prognozy stworzone w cyklu 5-letnim wskazują, że po okresie dalszego zmniejszania się liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym w latach 2010 – 2015, nastąpi jej częściowy wzrost w latach 2015 – 2020, aby później ponownie gwałtownie się obniżyć.

Przyrosty ludności w wieku 0 – 17 lat w okresach prognozy GUS 2008 (w tysiącach)

Grupa wieku	2010 – 2015	2015 – 2020	2020 – 2025	2025 – 2030
0 – 17	– 189	41	– 142	– 564

Źródło: Problemy demograficzne Polski i ich skutki ekonomiczne. Raport z pierwszego posiedzenia Narodowej Rady Rozwoju; Warszawa 2010 s. 45.

Z prognozy ludnościowej wynika, że po wieloletnim okresie spadku liczby dzieci i młodzieży w wieku od 0 do 17 lat w dekadzie 2010 – 2020 zacznie jej przybywać. W drugiej połowie prognozowanego dziesięciolecia proces ten będzie dotyczył głównie miast. W mniejszym stopniu będzie on widoczny na wsi. (tamże s. 182, 183) Przy ogólnie pesymistycznych długofalowych prognozach demograficznych, w najbliższych kilku latach poprawi się sytuacja w szkolnictwie z punktu widzenia liczby uczniów na kolejnych poziomach edukacji.

Zmiany w sieci szkół w okresie ostatnich 10 lat

Od połowy lat 80. obserwujemy w Polsce proces zmniejszania się populacji dzieci. Od początków lat 90. zaczyna się on odbijać na liczbie dzieci i młodzieży wchodzącej do systemu edukacji szkolnej. W pierwszej kolejności spadek liczby uczniów dotknął szkolnictwo szczebla podstawowego. W roku szkolnym 1990/1991 w szkołach podstawowych uczyło się 5 287 tysięcy uczniów. W dziesięć lat później w roku szkolnym 2000/2001 liczba uczniów uczęszczających do szkół podstawowych zmniejszyła się o blisko 2 miliony i osiągnęła liczbę 3 220 tysięcy uczniów. W tym samym okresie zmniejszyła się liczba szkół podstawowych z 20 533 do 16 766. Oznacza to, że w okresie ostatnich 10 lat ubiegłego stulecia zostało zlikwidowanych 3767 szkół szczebla podstawowego.

Proces spadku liczby uczniów i liczby szkół podstawowych trwał w pierwszym dziesięcioleciu XXI wieku. W porównaniu do roku szkolnego 2001/2002 w dziesięć lat później, w roku szkolnym 2010/2011, liczba uczniów szkół podstawowych zmniejszyła się o 913 tysięcy a liczba szkół zmalała o 2844.

Liczba szkół podstawowych i liczba uczniów (w tysiącach) w latach 2001/2002 – 2010/2011 (w nawiasach przedstawiono spadek liczby szkół w stosunku do poprzedniego roku)

Lata szkolne	2001/ 2002	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007	2007/ 2008	2008/ 2009	2009/ 2010	2010/ 2011
Liczba Szkół	15836	15593 (-243)	15344 (-249)	14765 (-579)	14572 (-193)	14503 (- 69)	14330 (-173)	14067 (-263)	13968 (- 99)	13922 (- 46)
Liczba uczniów	3105	2883	2855	2723	2602	2484	2375	2294	2234	2191

Źródło: Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2010/2011; GUS s. 138.

Tempo spadku liczby uczniów w okresie 2001 – 2010 było szybsze niż tempo zmniejszania się liczby szkół. W porównaniu do roku 2001/2002 w dziesięć lat później liczba uczniów szkół podstawowych zmniejszyła się o 30%, podczas gdy liczba szkół spadła o 18%. W rezultacie musiała się zmniejszyć średnia liczba uczniów przypadająca na szkołę.

Średnia liczba uczniów przypadająca na szkołę podstawową dla dzieci i młodzieży (bez szkół specjalnych)

Rok szkolny	Ogółem	miasto	Wieś
2003/2004	193	387	114
2010/2011	165	325	96

Źródło: Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2010/2011; GUS, s. 63.

W wyniku opisanych zmian demograficznych i zmian w sieci szkół podstawowych zmniejszyła się średnia wielkość oddziału szkolnego. W 2010/2011 wynosiła ona 22 uczniów na oddział w mieście i 15 na wsi.

Bardzo powoli zmniejsza się zatrudnienie nauczycieli w szkołach podstawowych. Pomiędzy 2005/2006 rokiem a 2010/2011 liczba nauczycieli szkół podstawowych zmniejszyła się o 6 %. W 2010/2011 roku średnia liczba uczniów przypadająca na nauczyciela w szkołach podstawowych w mieście wynosiła 15 a na wsi 11. Przytoczone dane świadczą o tym, że w stosunku do skali zmian demograficznych proces zmian w sieci szkół podstawowych przebiega w tempie wolniejszym.

Przesuwający się niż demograficzny przepłynął do nowopowstałego systemu szkół gimnazjalnych. Jednak w tym przypadku nie wpłynęło to na zmniejszenie liczby szkół gimnazjalnych w systemie szkolnym.

Liczba gimnazjów (i ich roczny przyrost) oraz ilość uczniów w latach 2001/2002 – 2010/2011

Lata	2001/ 2002	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007	2007/ 2008	2008/ 2009	2009/ 2010	2010/ 2011
Liczba szkół	6423	6609 (+186)	6927 (+318)	6980 (+53)	7031 (+51)	7076 (+45)	7142 (+66)	7204 (+62)	7244 (+40)	7278 (+34)
Liczba uczniów	1743	1709	1681	1648	1596	1528	1453	1381	1322	1261

Źródło: Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2010/2011; GUS, s. 138.

W ciągu 10 lat od roku szkolnego 2000/2001 do 2010/2011 liczba gimnazjów wzrosła z 6295 do 7278. W tym samym czasie liczba uczniów systematycznie malała z 1743 tysięcy w roku szkolnym 2001/2002 do 1261 w roku szkolnym 2010/2011. Oznacza to że przy spadku liczby uczniów o 482 tysiące liczba tych szkół wzrosła o 983 gimnazja. Nie występowały istotne różnice między wzrostem szkół gimnazjalnych w mieście i na wsi.

Gimnazja w miastach i na wsi (dla dzieci i młodzieży z wyłączeniem szkół specjalnych) w latach 2005/2006 – 2010/2011

Rok szkolny	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011
Ogółem	6225	6256 (+31)	6326 (+70)	6380 (+54)	6423 (+43)	6456 (+33)
Miasta	2983	2994 (+11)	3035 (+41)	3060 (+25)	3088 (+28)	3103 (+15)
Wieś	3242	3262 (+20)	3291 (+29)	3320 (+29)	3335 (+15)	3353 (+18)

Źródło: Oświata i wychowanie; roczniki 2005/2006 – 2010/2011; wyd. GUS.

Przy systematycznym wzroście liczby gimnazjów i jednoczesnym spadku liczby uczniów, podobnie jak w szkołach podstawowych, zmniejszyła się średnia liczba uczniów przypadająca na jedno gimnazjum.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Średnia liczba uczniów przypadająca na jedno gimnazja dla dzieci i młodzieży (bez szkół specjalnych) w roku szkolnym 2003/2004 i 2010/2011

Rok szkolny	Ogółem	miasto	Wieś
2003/2004	269	365	177
2010/2011	191	254	132

Źródło: Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2010/2011; GUS, s. 66.

Skutki niżu demograficznego zaczyna odczuwać szkolnictwo ponadgimnazjalne. Nie jest to jeszcze tak dotkliwe jak w przypadku szkół podstawowych i gimnazjalnych. Ponadto w szkolnictwie ponadgimnazjalnym duży wpływ na wzrost lub spadek liczby uczniów mają wybory określonego typu szkół. Na ten szczebel szkolnictwa składają się szkoły przysposabiające do pracy, szkoły zasadnicze zawodowe, szkoły ogólnokształcące (licea i licea profilowane), technika i szkoły policealne. W okresie ostatnich 10 lat w wyniku wyborów szkół dokonywanych przez młodzież wzrosła liczba liceów ogólnokształcących a spadła liczba szkół zawodowych i techników. Ogólna liczba uczącej się młodzieży we wszystkich typach szkół ponadgimnazjalnych spadła z 2055 tysięcy w roku szkolnym 2001/2002 do 1764 tysięcy w roku szkolnym 2010/2011. Spadek liczby uczniów w ciągu 10 lat rzędu 291 tysięcy jest najniższy w porównaniu do gimnazjów (482 tysiące) i szkół podstawowych (913 tysięcy). Ogólną sytuację szkolnictwa tego szczebla poprawia wysoki udział szkół dla dorosłych. W roku szkolnym 2010/2011 liczba liceów ogólnokształcących dla dorosłych (2599) była nieznacznie wyższa od liczby liceów dla młodzieży (2447). Tak duża liczba szkół licealnych dla dorosłych zwiększała ogólną liczbę (dorosłych) uczniów szkół tego typu o 218 tysięcy. Liczba ta równoważyła w 70% dziesięcioletni spadek ogólnej liczby młodzieży uczącej się w szkołach ponadgimnazjalnych. Jednocześnie charakterystyczne jest, że duża część szkół ponadgimnazjalnych dla dorosłych to szkoły prywatne. W przypadku szkół licealnych ogólnokształcących tylko 605 było prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Blisko 2000 tych szkół znajdowało się w rękach prywatnych. W przypadku zasadniczych szkół zawodowych, techników i liceów profilowanych na ogólną ich liczbę 975 tylko 496 prowadziły jednostki samorządu terytorialnego. Pozostałe blisko 50 % znajdowało się w rękach prywatnych. Powyższe dane świadczą o tym, że sektora szkół ponadgimnazjalnych nie objęły jeszcze procesy restrukturyzacji wymuszone zmianami demograficznymi. Przemiany sektora ponadgimnazjalnego przebiegały do tej pory pod wpływem procesów wyborów uczniów oraz rynkowym popytem na usługi edukacyjne ze strony dorosłej społeczności.

Reforma szkolnictwa ponadgimnazjalnego, w tym szkolnictwa zawodowego, wkracza do tych szkół od 1 września 2012 roku. W tej sytuacji samorządy od początku 2012 roku przystąpiły do porządkowania sieci szkół ponadgimnazjalnych. Do końca lutego 2012 roku zgłoszono w skali kraju zamiar likwidacji 1800 placówek oświatowych. Zdecydowana większość dotyczy liceów ogólnokształcących i liceów uzupełniających, techników i techników uzupełniających, szkół zawodowych, liceów profilowanych i szkół policealnych. Znaczna część proponowanych likwidacji dotyczy szkół, które już nie istnieją ponieważ od kilku lat nie prowadzono w nich naboru. Nowa ustawa o szkolnictwie zawodowym wymusiła remanent sieci szkół ponadgimnazjalnych i wyeliminowanie z niej wielu „martwych” szkół.

Zarysowana wyżej charakterystyka szkolnictwa uzasadnia tezę, że największe przemiany z punktu widzenia racjonalizacji sieci szkół nastąpiły na poziomie szkolnictwa podstawowego. W najbliższym czasie proces ten przeniesie się na poziom szkolnictwa gimnazjalnego, aby następnie za 3 – 4 lata przekształcić szkolnictwo ponadgimnazjalne.

Obraz przekształceń szkolnictwa szczebla podstawowego i częściowo gimnazjalnego w okresie ostatnich 10 lat przedstawiają tabele 1, 2, 3, 4.

Z przedstawionych tabel wynika, że tempo likwidacji szkół podstawowych w pierwszej dekadzie XXI wieku stopniowo się zmniejsza. Roczny rekord likwidacji szkół przypadł na połowę dekady (2004/2005), kiedy to w jednym roku zostało zamkniętych ponad 600 jednostek publicznych podległych samorządom terytorialnym. W następnych latach stosunkowo dużo szkół zostało zamkniętych w roku szkolnym 2008/2009. W ciągu jednego roku było ich wówczas ponad 300. Od tego momentu w kolejnych latach liczba likwidowanych szkół znacząco spada, osiągając w ubiegłym roku szkolnym (2010/2011) wskaźnik dwucyfrowy.

W tabeli drugiej przedstawiony został proces likwidacji szkół podstawowych w podziale na wieś i miasto. Wynika z niej, że tylko w 2002/2003 i 2004/2005 roku szkolnym liczba zlikwidowanych szkół w miastach przekroczyła liczbę zlikwidowanych szkół na wsi. W pozostałych latach liczba szkół zamykanych na wsiach zdecydowanie przeważała nad liczbą szkół zamykanych w miastach. Od 2005/2006 roku pojawia się nowe zjawisko. Liczba szkół podstawowych zamykanych w miastach spada do kilkunastu rocznie. Natomiast w ostatnim pięcioleciu liczba szkół podstawowych w miastach zaczyna rosnąć. Wzrost szkół podstawowych oscyluje od kilkunastu do ponad trzydziestu rocznie. Równolegle zmniejsza się corocznie liczba szkół likwidowanych na wsiach. Trudno jednoznacznie ocenić czy jest to zjawisko trwałe. Na zachowania samorządów na wsiach wpływ na tempo likwidacji

szkół ma sytuacja budżetowa gmin. Motyw ten działa w znacznym stopniu niezależnie od procesów demograficznych. Natomiast w miastach na okresowe odwrócenie trendu może mieć coraz większy wpływ zjawisko echa demograficznego. W jego wyniku, szczególnie w miastach, w najbliższych kilku latach wzrastać będzie liczba dzieci w wieku szkolnym.

Jednocześnie przez całe dziesięciolecie systematycznie rośnie udział niepublicznych szkół podstawowych w ogólnej liczbie szkół tego szczebla. Każdego roku liczba szkół niepublicznych zwiększa się w tempie od 15 do 40 jednostek rocznie. Wśród podmiotów tworzących szkoły niepubliczne najważniejszą rolę odgrywają organizacje społeczne i stowarzyszenia. Prowadzą one obecnie 600 szkół podstawowych. Ich liczba rośnie średnio rocznie o około 30 szkół. Udział niepublicznych szkół podstawowych w ogólnej liczbie szkół tego typu zbliżył się do 7%. Jednak, w ujęciu procentowym, liczba uczniów uczących się w szkołach niepublicznych jest o połowę niższa niż ilość przejętych przez nie szkół. Osiągnęła ona w ostatnim roku szkolnym pułap 3%. Ta dysproporcja wynika z faktu, że organizacje społeczne i stowarzyszenia przejmują z reguły małe wiejskie szkoły z liczbą uczniów znacznie poniżej 70 na jedną szkołę.

Rośnie także udział sektora prywatnego w segmencie szkół gimnazjalnych. W okresie 10 lat wzrósł on z 8 % szkół i 1.5% liczby uczniów do 10.3 % ogółu szkół gimnazjalnych, w których uczy się 4.3% gimnazjalistów. Dodając do tego jeszcze bardziej rozwinięty sektor szkół prywatnych na poziomie ponadgimnazjalnym (szczególnie szkolnictwa dla dorosłych) to otrzymamy obraz znacznego i zwiększającego się udziału podmiotów niepublicznych w systemie szkolnym. Ma to po pierwsze znaczący wpływ na sytuację nauczycieli. Sektor prywatny zatrudniał w roku szkolnym 2010/2011 – 8.4% całej kadry nauczycielskiej. (źródło: Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2010/2011; GUS, s. 120).

Z przytoczonych w tablicach (1,2,3,4) danych statystycznych wynika, że proces restrukturyzacji sieci szkół, trwający (od momentu wprowadzenia reformy szkolnictwa) już 10 lat, nie został jeszcze zakończony. Można ocenić, że w skali całego kraju i wszystkich poziomów kształcenia znajduje się on w połowie drogi. Jest on najbardziej zaawansowany w odniesieniu do szkolnictwa podstawowego. W przypadku gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych znajduje się w początkowej fazie. Jednocześnie w przypadku szkolnictwa ponadgimnazjalnego nie musi on przebiegać w formie tak ostrych cięć, jak miało to miejsce w przypadku szkół podstawowych.

Aktualnie liczba szkół gimnazjalnych jest o połowę niższa niż szkół podstawowych. W ostatnich latach tempo wzrostu liczby gimnazjów wyraźnie się zmniejsza. Dotychczasowy systematyczny wzrost ich liczby prowadził do nasycenia sieci szkołami tego poziomu w stosunku do aktualnej liczby uczniów. Dalej postępujący proces spadku liczby uczniów wchodzących do szkół gimnazjalnych będzie prowadzić do stopniowych zmian w ich sieci. Z tego punktu widzenia jest obecnie czas na spokojne przygotowanie zmian i następnie skuteczne ich wprowadzenie.

Inaczej przebiega i będzie dalej przebiegać proces restrukturyzacji szkół na poziomie ponadgimnazjalnym. Wchodząca do nich młodzież i dorośli będą dokonywać wyborów różnych typów szkół. Decyzje będą podejmowane na podstawie wyboru przyszłego zawodu lub planowanego podjęcia przyszłego kierunku studiów. Na ukształtowanie i zmiany sieci szkół na tym poziomie wpływać będzie sytuacja na rynku pracy oraz poziom nauczania. Weryfikacja będzie więc miała bardziej „rynkowy” i „jakościowy” charakter.

Tabela 1. Szkoły podstawowe w latach szkolnych 2001/2002 – 2010/2011

(w nawiasach oznaczono spadek lub wzrost liczby szkół w stosunku do roku poprzedniego)

Lata szkolne/ szkoły podstawowe	2001/20 02	2002/200 3	2003/20 04	2004/20 05	2005/20 06	2006/20 07	2007/20 08	2008/20 09	2009/20 10	2010/20 11
Ogółem	15836	15593 (-243)	15344 (-249)	14765 (-579)	14572 (-193)	14503 (- 69)	14330 (-173)	14067 (-263)	13968 (-99)	13922 (-46)
Publiczne	15405	15140 (-265)	14886 (-254)	14267 (-619)	14057 (-210)	13964 (- 93)	13764 (-200)	13455 (-309)	13335 (-120)	13275 (- 60)
Niepubliczne	431	453 (+ 22)	458 (+ 5)	498 (+ 40)	525 (+ 27)	547 (+ 22)	572 (+ 25)	617 (+ 45)	637 (+ 20)	652 (+ 15)
Prowadzone przez JST	15216	14926 (-290)	14652 (-274)	13997 (-655)	13751 (-246)	13648 (-103)	13452 (-196)	13134 (-318)	12995 (-139)	12923 (- 72)
Prowadzone przez organizacje społeczne i stowarzysze- nia	363	389 (+ 26)	420 (+ 33)	472 (+ 52)	502 (+ 30)	506 (+ 4)	521 (+ 15)	559 (+ 38)	593 (+ 34)	602 (+ 9)

Źródło: Roczniki „Oświaty i wychowania” od roku szkolnego 2001/2002 do 2010/2011; wydawnictwo GUS. Dane dotyczące wzrostu lub spadku liczby szkół obliczenia własne.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Tabela 2. Szkoły podstawowe dla dzieci i młodzieży (bez szkół specjalnych) w podziale na wieś i miasto w latach 2001/2002 – 2010/2011. Liczby w nawiasach oznaczają wzrost lub spadek w stosunku do poprzedniego roku szkolnego.

Lata szkolne/ szkoły podstawowe	2001/ 2002	2002/20 03	2003/20 04	2004/20 05	2005/20 06	2006/20 07	2007/20 08	2008/20 09	2009/20 10	2010/20 11
Ogółem	1507 9	14810 (-269)	14565 (-245)	13995 (-570)	13800 (-195)	13725 (- 75)	13540 (-185)	13291 (-249)	13191 (-100)	13142 (- 49)
Wieś	1062 4	10510 (-114)	10323 (-187)	10110 (-213)	9927 (-183)	9840 (- 87)	9624 (-216)	9388 (-236)	9270 (-118)	9202 (- 68)
Miasto	4455	4300 (-155)	4242 (- 58)	3885 (-357)	3873 (- 12)	3885 (+ 12)	3916 (+ 31)	3903 (- 13)	3921 (+ 18)	3940 (+ 19)

Źródło: „Oświata i wychowanie” roczniki z lat szkolnych 2001/2002 – 2010/2011; wydawnictwo GUS

Tabela 3. Procentowy udział sektora prywatnego w szkolnictwie podstawowym i gimnazjalnym w latach 2001/2002 – 2010/2011

Lata szkolne/ szkoły	2001/20 02	2002/200 3	2003/20 04	2004/20 05	2005/20 06	2006/20 07	2007/20 08	2008/20 09	2009/20 10	2010/20 11
Szkoły/ Ucznio wie	Szkoły Uczniow ie	Szkoły Ucznio wie	Szkoły Ucznio wie	Szkoły Ucznio wie	Szkoły Ucznio wie	Szkoły Ucznio wie	Szkoły Ucznio wie	Szkoły Ucznio wie	Szkoły Ucznio wie	Szkoły Ucznio wie
Podsta- wowe	3.7% 1.2%	4.0% 1.3%	4.2% 1.4%	4.9% 1.7%	5.3% 1.9%	5.6% 2.0%	5.8% 2.3%	6.3% 2.6%	6.7% 2.8%	6.9% 3.0%
Gimnazja lne	8.1 % 1.5%	8.3% 1.8%	8.5% 2.1%	8.6% 2.3%	8.9% 2.6%	9.1% 2.9%	9.4% 3.3%	9.7% 3.6%	10.0% 3.9%	10.3% 4.3%

Źródło: „Oświata i wychowanie” roczniki z lat 2001/2002 – 2010/2011; wydawnictwo GUS.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Tabela 4. Gimnazja w latach 2005/2006 – 2010/2011

Gimnazja/lata	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011
Ogółem	7161	7213	7264	7334	7392	7442
Dla dzieci i młodzież (bez specjalnych)	6225	6256	6326	6380	6423	6456
Dla dorosłych	130	137	122	130	148	164
Gimnazja publiczne ogółem	6595	6629	6670	6705	6723	6744
Dla dzieci i młodzieży (bez specjalnych)	5712	5738	5796	5828	5853	5874
Dla dorosłych	110	106	91	89	93	93
Gimnazja niepubliczne ogółem	566	584	594	629	669	698
Dla dzieci i młodzieży (bez specjalnych)	513	518	530	552	570	582
Dla dorosłych	20	31	31	41	55	71
Gimnazja prowadzone przez organizacje społeczne i stowarzyszenia	306	333	349	364	387	403
Gimnazja prowadzone	120	124	116	126	124	125



przez organizacje wyznaniowe						
Pozostałe	197	226	243	258	278	300

Źródło: Oświata i wychowanie; roczniki z lat 2005/2006 – 2010/2011

Część II – analiza 3 przypadków racjonalizacji sieci szkół i zamykania pojedynczych placówek.

Identyfikacja przyczyn sukcesu/ porażki.

Przypadek I – próba likwidacji szkoły podstawowej w gminie wiejskiej która zakończyła się stworzeniem szkoły niepublicznej prowadzonej przez założone na wsi stowarzyszenie.

Sprawa likwidacji szkoły podstawowej we wsi Kożuchów, gmina Bielany, województwo mazowieckie.

1. Charakterystyka gminy

Gmina Bielany jest typową gminą wiejską w powiecie Sokołów Podlaski. Jest ona położona we wschodniej części województwa mazowieckiego. Od zachodu graniczy z gminą Liw, od wschodu sąsiadem jest gmina Repki i Paprotnia, od południa gmina Mokobody i Suchożebry, a od północy z gminą Sokołów Podlaski. Ośrodkiem gminy jest wieś Bielany.

Ogólna powierzchnia gminy wynosi około 11 tysięcy ha. Jest to gmina typowo rolnicza. Użytki rolne zajmują około ¾ powierzchni, lasy niecałą 1/5 obszaru gminy. Pozostałe grunty wynoszą około 5%. Na terenie gminy nie ma zakładów przemysłowych. Ludność gminy liczy prawie 4 tysiące mieszkańców (3963) zamieszkujących w 29 sołectwach.

Poszczególne wsie w gminie mają długą tradycję historyczną. Pięć miejscowości, w których funkcjonowały szkoły odwołują się do tradycji sięgającej XV wieku. Były one wówczas zasiedlane przez drobną szlachtę (rycerzy). Najstarsza parafia powstała w XV wieku i mieściła się we wsi Kożuchów. Szkolnictwo na terenie obecnej gminy zaczęło się rozwijać pod koniec XVIII wieku. We wsi Rozbity Kamień powstała w 1791 roku szkoła pod patronatem Komisji Edukacji Narodowej.

2. Sytuacja w oświacie w okresie ostatnich 10 lat

Do 2002 roku w gminie działało 5 szkół. W 2002 roku władze gminy zamierzały zamknąć 3 najmniejsze szkoły podstawowe. W 2002 roku zamknęły dwie szkoły podstawowe (we wsiach:

Wojewódka i Patrykozy). Kadra nauczycielska z obu zlikwidowanych szkół przeszła do pozostałych szkół publicznych w gminie. Uczniowie przeszli do szkoły w Bielanych. Nie było specjalnych protestów ze strony nauczycieli lub środowiska wiejskiego. Przy likwidacji tych szkół największy problem stanowił nowy budynek zlikwidowanej szkoły w Patrykozach. Ostatecznie w 2004 roku budynek został sprzedany.

Trzecią planowaną wówczas do likwidacji jednostką była szkoła we wsi Kożuchów. Była ona największa z tych trzech szkół podstawowych zaplanowanych do zamknięcia. Ostatecznie władze gminy zdecydowały się wówczas ją zostawić. Szkoła ta funkcjonowała od początku lat 70. w starym budynku. W latach 80. została rozbudowana, przy aktywnej pomocy mieszkańców wsi.

Od 2003 roku w gminie działały trzy szkoły publiczne. Największą była szkoła w Bielanych. Był to zespół szkół obejmujący podstawówkę, gimnazjum i pełne przedszkole. W 2011 roku do szkoły w Bielanych uczęszczało 250 uczniów. Na jeden oddział szkoły w Bielanych przypadało poniżej 25 uczniów (od 13 do 25). Drugą pod względem liczby uczniów była szkoła w Rozbitym Kamieniu. Obejmowała ona również podstawówkę, gimnazjum oraz jeden oddział przedszkolny. Liczba uczniów w Rozbitym Kamieniu wynosiła około 150. Tu również oddziały szkolne były znacznie poniżej 25 uczniów. Trzecią funkcjonującą szkołą publiczną była szkoła podstawowa w Kożuchowie. W 2011 roku uczyło się w niej 47 uczniów w klasach 1 -6. Kilkunastu uczniów pochodziło z sąsiedniej gminy Repki.

Ponieważ wszystkie szkoły publiczne w gminie funkcjonowały przy niepełnych oddziałach subwencje nie wystarczały na pokrycie wynagrodzeń dla nauczycieli.

Plan wydatków gminy Bielany na trzy szkoły publiczne w 2011 roku (kwoty zaokrąglone do tysiąca złotych)

Szkoła w miejscowości	Bielany	Rozbity Kamień	Kożuchów
Plan wydatków gminy	2.019	1.535	443
Subwencja oświatowa	1.575	1.016	291
środki własne gminy	444	519	152
Plan wynagrodzeń z pochodnymi	1.729	1.300	372

Zródło: BIP Gmina Bielany

Główna korekta jakiej dokonano w planie dochodów gminy w 2011 roku dotyczyła wysokości subwencji oświatowej, która została zmniejszona o 168 tysięcy złotych, z powodu mniejszej niż planowano liczby uczniów.

Sprawa likwidacji szkoły w Koźuchowie wróciła w 2010/2011 roku. W tym samym roku ukończono największą inwestycję oświatową w gminie. Była to budowa Hali Sportowej przy Zespole Oświatowym w Bielanych. Inwestycja, której planowany koszt wynosił 2.500 tysięcy, została zrealizowana w 2011 roku. Została ona sfinansowana w 85 % z Funduszu Rozwoju Województwa Mazowieckiego i 15 % z środków własnych gminy. W wyniku zbudowania Hali Sportowej dodatkowo uwolniły się dwie klasy lekcyjne w budynku szkoły w Bielanych. Planowano przeznaczyć je na klasy pierwsze dla sześciolatków przy założeniu utrzymania dla nich obowiązku rozpoczęcia nauki szkolnej w 2012 roku.

W tej sytuacji władze gminy postanowiły zgłosić uchwałę o zamiarze likwidacji szkoły w Koźuchowie. W posiedzeniu rady gminy 21 lutego 2011 roku uczestniczyli mieszkańcy wsi Koźuchów i Koźuchówek. Na posiedzeniu zgłoszony został wniosek, aby szkoła w Koźuchowie została zamknięta rok później tj. z dniem 31 sierpnia 2012 roku. Jako uzasadnienie tego wniosku, radny który go zgłosił podał możliwość założenia stowarzyszenia, które przejmie prowadzenie szkoły. Wniosek został odrzucony a przegłosowana została uchwała o zamiarze likwidacji szkoły w 2011 roku. Głównym argumentem za likwidacją szkoły była rosnąca do 1.5 mln zł kwota którą musi dopłacić gmina do subwencji oświatowej. Wzrastająca dopłata wynikała głównie z wzrostu płac nauczycieli, w wyniku której dopłata gminy do oświaty wzrosła o ponad 500 tysięcy złotych. W sprawie możliwości założenia stowarzyszenia radni uznali, że jeżeli będzie chęć i determinacja mieszkańców to zdążą założyć stowarzyszenie, które przejmie szkołę.

Decyzję o likwidacji szkoły w Koźuchowie podjęto na następnym posiedzeniu Rady Gminy 27 kwietnia 2011 roku. Realizacja tej decyzji miała przynieść oszczędności w budżecie gminy w wysokości około 200 tysięcy złotych rocznie. Planowano, że dzieci ze zlikwidowanej szkoły przejdą do szkoły w Bielanych lub Rozbitym Kamieniu. Przewodniczący Rady Gminy przedstawiając projekt uchwały zaznaczył jednocześnie, że „rada nie ma zastrzeżeń co do nauczania w tej szkole. Jedyna przesłanka która decyduje o okoliczności likwidacji szkoły są to tylko względy ekonomiczne”. Stwierdził także, że gmina nie zapewnia pracy nauczycielom w innych placówkach. Na obu sesjach rady gminy aktywnie bronili szkoły obecni na posiedzeniu mieszkańcy wsi. W podsumowaniu dyskusji wójt gminy stwierdził, że „najbogatsze gminy również likwidują, zamykają szkoły. Wystarczy tylko zmienić

niektóre zapisy w Karcie Nauczyciela, a szkoły by zostały(...) jeśli nie zmienimy struktury szkół, to za rok będziemy płacić jeszcze więcej...”

Uchwalony w lutym 2011 roku zamiar likwidacji szkoły spowodował narodziny pierwszej inicjatywy przejęcia jej przez dotychczasową dyrektorkę oraz kadrę nauczycielską. Aktywność tej grupy szybko jednak wygasła. W ocenie tej sytuacji różni się społeczność wsi i władze gminy. W środowisku wiejskim uważa się, że była to działalność pozorna. Władze gminy twierdzą, że wynikało to z przeprowadzonych analiz, z których okazało się, że nie ma szans na utrzymanie szkoły. Władze gminy i radni przeprowadzili spotkania z mieszkańcami (rodzicami uczniów) informując ich o zamiarze likwidacji szkoły. Informowano zarówno o możliwości przejęcia dzieci przez szkołę w Bielanych jak i możliwości założenia stowarzyszenia. Ponieważ władze szkoły w Koźuchowie nie podjęły się założenia stowarzyszenia, najbardziej oczekiwanym przez władze gminy rozwiązaniem była zgoda rodziców uczniów na przeniesienia dzieci do szkoły w Bielanych.

Jednak wiosną 2011 roku pojawiła się nowa grupa mieszkańców wsi, która założyła stowarzyszenie „Nasza Szkoła w Koźuchowie”. Stowarzyszenie powstało w pośpiechu bez wsparcia ze strony władz gminy. W skład stowarzyszenia, liczącego 38 osób (mieszkańców wsi), weszły osoby zarówno mające dzieci, które uczęszczały do szkoły w Koźuchowie jak i mieszkańcy, których dzieci szkoły już ukończyły. Stowarzyszenie nawiązało kontakt z Federacją Inicjatyw Oświatowych, zajmującą się między innymi pomocą przy zakładaniu stowarzyszeń przejmujących małe szkoły wiejskie.

Grupa liderów w stowarzyszeniu od początku uważała, że spotkała się z działaniem typu „biernego oporu” zarówno ze strony władz gminy, jak i dyrekcji szkoły w Koźuchowie. Z kolei władze gminy uważają, że stowarzyszenie od początku swej działalności przyjęło założenie, że władze gminy są ich wrogiem.

W rezultacie konflikt od początku toczył się na linii stowarzyszenie „Nasza Szkoła w Koźuchowie” a władzami gminy Bielany. Pierwszy jego etap dotyczył formy (publicznej lub niepublicznej) w jakiej będzie dalej prowadzona szkoła w Koźuchowie.

Władze gminy Bielany zakładały, że inicjatywa przejęcia szkoły przez stowarzyszenie nie uda się. Przeprowadziły więc zgodnie z prawem proces likwidacji szkoły, zwalniając nauczycieli i wypłacając im należne odprawy. Z punktu widzenia władz gminy likwidowano małą i stosunkowo kosztowną szkołę, gdzie płace nauczycielskie obłożone były dużą ilością dodatków i ponadwymiarowych godzin

Nowe stowarzyszenie zwróciło się do gminy o zawarcie umowy użyczenia budynku szkoły. Oznaczało to także, że budynek szkoły mógł być wykorzystywany na inne dodatkowe cele realizowane przez stowarzyszenie. Także w tym przypadku władze gminy odmówiły wskazując na możliwość wydzierżawienia budynku szkoły za symboliczną złotówkę, ale dopiero po złożeniu kompletu dokumentów wymaganych przy założeniu szkoły niepublicznej. Oznaczało to, że budynek będzie mógł być wykorzystywany wyłącznie na potrzeby prowadzenia szkoły.

Przez całą wiosnę strony podtrzymywały swoje stanowiska. W rezultacie do końca czerwca sprawa przejęcia szkoły przez stowarzyszenie nie stanęła na sesji rady gminy Bielany. Natomiast dla rodziców dzieci, które uczęszczały do szkoły w Kożuchowie, dyrektor szkoły w Bielaniech przygotował konkurencyjną ofertę kształcenia. Podkreślano w niej korzyści wynikające z zapisania dzieci do szkoły w Bielaniech (dodatkowe zajęcia sportowe, dodatkowy język obcy, szeroki zakres zajęć pozalekcyjnych, wycieczki, stołówka, dowóz uczniów autobusem, bezpieczeństwo w szkole). Oferta ta została przekazana wszystkim rodzicom dzieci ze szkoły w Kożuchowie.

Na początku lipca przedstawiciele stowarzyszenia zwrócili się do Przewodniczącego Rady Gminy z prośbą o ponowne przedyskutowanie na komisjach gminnych kwestii przekazania stowarzyszeniu budynku szkoły w Kożuchowie. Zgoda na spotkanie została uwarunkowana wystąpieniem Stowarzyszenia o wydzierżawienie budynku i utworzenie w nim Niepublicznej Szkoły Podstawowej.

Na zorganizowanym spotkaniu doszło do konfrontacji między przedstawicielami Stowarzyszenia a wójtem i radnymi w sprawie typu szkoły, którą chciało utworzyć stowarzyszenie (szkoła publiczna) i formy przejęcia budynku i działki (użyczenia nieruchomości). Radni potwierdzili, że warunkiem wydzierżawienia budynku będzie utworzenie przez Stowarzyszenie Niepublicznej Szkoły Podstawowej. Burzliwą dyskusję na spotkaniu wywołało odczytanie projektu umowy użyczenia przygotowanego przez Stowarzyszenie, w którym szczegółowo regulowano kwestię odpowiedzialności za teren działki, na którym stoi szkoła i jednocześnie prywatny dom byłej dyrektor szkoły. W projekcie przewidywano obowiązki i odpowiedzialność prywatnych mieszkańców terenu szkoły za powstałe usterki, dostęp do drogi, odśnieżanie, utrzymanie zieleni, itd. . Przeciwno zapisom w proponowanej umowie użyczeniu zaprotestowała była dyrektor szkoły podstawowej. Protest ten został poparty przez wójta i radnych.

7 lipca 2011 roku została zwołana Nadzwyczajna Sesja Rady Gminy. Plan posiedzenia przewidywał podjęcie uchwały o wydzierżawienie budynku szkoły. Po burzliwej dyskusji i apelu radnych do członków Stowarzyszenia osiągnięto porozumienie. Stowarzyszenie zdecydowało się na założenie

niepublicznej szkoły podstawowej z klasami I-VI. Wystąpiło także, aby w szkole można było prowadzić przedszkole. Radni podjęli uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na wydzierżawienie nieruchomości z przeznaczeniem wyłącznie na prowadzenie Niepublicznej Szkoły Podstawowej w Koźuchowie za symboliczną złotówkę. Nie zgodzili się jednak na prowadzenie w budynku szkoły pełnego przedszkola. Jednocześnie wbrew stanowisku wójta radni przyznali szkole prawo prowadzenie klasy „0”.

Wójt gminy po zakończonej sesji rady skomentował podjęte decyzje w sposób następujący: „Moim zdaniem zakładanie Niepublicznej Szkoły Podstawowej w Koźuchowie niesie za sobą ogromne ryzyko jej właściwego funkcjonowania (zabezpieczenie finansowe stowarzyszenia oraz właściwa oferta edukacyjna). Moim obowiązkiem jest zapewnić wszystkich rodziców i dzieci z obwodu szkolnego Koźuchów, iż w przypadku chęci uczęszczania ich dzieci do Zespołu Oświatowego w Bielanych lub w przypadku rezygnacji stowarzyszenia z prowadzenia Niepublicznej Szkoły Podstawowej w Koźuchowie, z wszelką odpowiedzialnością przyjmimy dzieci do Zespołu Oświatowego w Bielanych(...) Zachęcamy rodziców do przemyślenia naszej oferty”. (Gazeta Sokołowska nr 16, 29 lipca 2011 roku, s. 17)

Utworzenie Niepublicznej Szkoły w Koźuchowie rozpoczęło następny etap konfliktu między Stowarzyszeniem a władzami gminy. W zasadzie każda sprawa związana z realizacją działalności wywoływała nowe problemy.

Przy przejmowaniu szkoły władze gminy podkreślały przekazanie Stowarzyszeniu wyposażenia budynku. Dodatkowo akcentowały pozostawienie 1500 litrów oleju grzewczego. Natomiast nowa dyrektorka szkoły powołana przez Stowarzyszenie twierdziła, że władze gminy nie przekazały dokumentacji budynku. Stan budynku po deszczowym lecie był bardzo zły. Stopień zawilgocenia i zagrzybienia budynku wymagał długiego wietrzenia i dokładnego wysprzątania. Także przy przekazywaniu sprzętu gmina zawyżała wycenę niektórych sprzętów (np. komputera stacjonarnego), brakowało spisu książek w bibliotece. Gmina zabrała ponadto ze szkoły zmywarę, termosy i elementy wyposażenia placu zabaw (domek).

Najważniejszym jednak problemem w relacjach między stowarzyszeniem a gminą stała się sprawa subwencji oświatowej. Już na lipcowym posiedzeniu Rady gminy skarbnik zapowiadał problemy związane z brakiem środków w budżecie na potrzeby szkoły w Koźuchowie. Wpłata odszkodowań zwalnianym nauczycielom wyczerpała środki przeznaczone na tą szkołę. Ponadto skarbnik powołał się na ustawę „o systemie oświaty”, która w artykule 90 punkt 3 określała, że gmina ma obowiązek przekazać stowarzyszeniu dotację pod warunkiem, jeżeli złoży ono do 30 września roku

poprzedzającego przyznanie dotacji informację o liczbie dzieci, które będą uczęszczać do szkoły. Dopiero wówczas gmina ma obowiązek przekazania dotacji od stycznia następnego roku. Była to zapowiedź braku subwencji dla szkoły w Koźuchowie przez pierwsze 4 miesiące roku szkolnego 2011/2012. Tego stanowiska będzie się konsekwentnie trzymał wójt gminy w następnych miesiącach.

Zapowiedź tej sytuacji spowodowała kłopoty z kompletowaniem kadry nauczycielskiej do nowo utworzonej szkoły niepublicznej. Z poprzedniej kadry na pracę w szkole zdecydowała się tylko jedna osoba. Pozostali nauczyciele są nowi i część z nich jest powiązana ze stowarzyszeniem. Dla 3 nowych nauczycieli jest to pierwsza praca. Ponadto wszyscy nauczyciele zostali formalnie zatrudnieni na połowach etatów i na podstawie Kodeksu Pracy. Za punkt odniesienia przyjęto minimalne wynagrodzenie krajowe co dla nauczycieli ze stażem oznaczało 2-3 krotny spadek wynagrodzenia. Nawet tak niskie wynagrodzenia nie mogły być wypłacane od września do grudnia 2011 roku z braku subwencji z gminy. Dopiero od stycznia 2012 roku władze gminy obiecały przekazywać miesięcznie ponad 20 tysięcy złotych subwencji obliczonej według liczby uczniów (7200 złotych na każdego ucznia).

Szkoła rozpoczęła nowy rok szkolny z liczbą 35 uczniów (30 dzieci to uczniowie klas I-VI i 5 dzieci w klasie „0”). Nauczyciele przez 4 miesiące pracowali bez wynagrodzeń. Na pozostałe koszty działalności (głównie koszty ogrzewania i elektryczności) składali się mieszkańcy wsi. Najważniejszą sprawą był zakup oleju opałowego ponieważ 1500 litrów pozostawionych przez gminę szybko się skończyło.

Zaistniałą sytuację społeczność wiejska interpretuje jako „zemstę gminy za to, że nie chcieliśmy, żeby nasze dzieci dojeżdżały do szkoły w Rozbitym Kamieniu”.(JP „Chłodno, głodno, za to u siebie” w: Tygodnik Siedlecki 27 listopada 2011; s. VIII) Integracja społeczności w obronie własnej szkoły wyraża się nie tylko pracą społeczną na rzecz szkoły, finansowaniem bieżących kosztów lecz także swoistym ostracyzmem wobec rodziców jednego dziecka, które zostało przepisane do szkoły w Bielanych.

Niechęć mieszkańców Koźuchowa do władz gminy Bielany pogłębia dodatkowo fakt, że w sąsiedniej gminie, Jabłonna Lacka, w tym samym czasie i na identycznych warunkach powstała szkoła we wsi Czekanów. Powołane przez mieszkańców „Stowarzyszenie na rzecz rozwoju wsi Czekanów” od września 2011 roku prowadzi szkołę podstawową, gdzie spotyka się z podobnymi problemami jak szkoła w Koźuchowie (nowi nauczyciele zatrudnieni na części etatów w oparciu o Kodeks Pracy, poszukiwanie sponsorów i darczyńców). Jest jednak zasadnicza różnica w sytuacji obu szkół: szkoła



w Czekanowie otrzymuje dotacje (subwencje oświatową) z gminy. Dyrektor szkoły w Czekanowie przyznaje, że gmina „nie wystawiła ich do wiatru”. „Teoretycznie gdyby gmina nie chciała nam w roku 2011 nic przekazać, to mogłaby zasłonić się przepisami i odmówić. To nie byłoby jednak w porządku” (Justyna Pycka „Dwie szkoły, dwa światy” w: Tygodnik Siedlecki; 8 stycznia 2012, s. 10)

Po doświadczeniach przy zakładaniu szkoły niepublicznej w Koźuchowie uwagi Prezes Stowarzyszenia były następujące:

- Federacja Inicjatyw Oświatowych prowadziła nas krok po kroku;
- z władzą należy „rozmawiać” tylko za pośrednictwem oficjalnych pism.

Natomiast końcowe uwagi sekretarza gminy brzmiały:

- dobrze, że nie mamy więcej małych szkół. Optymalnym rozwiązaniem jest jedna podstawowa szkoła i jedno gimnazjum w gminie;
- trzymać się obowiązujących procedur prawnych;
- jak najmniej spotkań i dyskusji – to nic nie daje.

Silny emocjonalnie konflikt o szkołę w Koźuchowie ukrywa racjonalne przyczyny biernego (lub negatywnego) stosunku władz gminy do przejęcia przez stowarzyszenie małej szkoły. Dla wójta i budżetu oświatowego gminy likwidacja szkoły oznacza zwiększenie się liczby uczniów w pozostałych szkołach publicznych (oraz wzrost liczby uczniów w oddziałach). Ta sytuacja korzystnie wpłynęłaby na budżet gminy: subwencja do dyspozycji gminy zostałaby bez zmian przy jednoczesnym zmniejszeniu się liczby szkół. Zmniejszyłby się dodatkowy udział gminy w wydatkach na oświatę (przy utrzymaniu dotychczasowych płac nauczycieli zgodnie z Kartą Nauczyciela). W rezultacie uwolnione środki można byłoby przeznaczyć na inne cele inwestycyjne lub finansować dodatkowe cele oświatowe. Natomiast powstanie szkoły niepublicznej przyczynia się tylko do zmniejszenia dodatkowych dopłat gminy do tej konkretnie szkoły. Szkoła ta jednak w dalszym ciągu otrzymuje subwencje należne jej z tytułu ilości uczniów. Krótko mówiąc, powstanie szkoły niepublicznej na terenie gminy przynosi znacznie mniejsze oszczędności w wydatkach gminy na oświatę, niż oszczędności wynikające z przejęcia wszystkich uczniów z likwidowanej szkoły przez inne szkoły publiczne w gminie. Ponadto lokalne stowarzyszenia przejmujące szkoły mogą być uciążliwe – zdaniem wójtów – gdyż stale oczekiwałyby pomocy materialnej lub organizacyjnej od władz gminy (czyli ponoszenia dodatkowych kosztów przez gminę).

Kolejnym problemem skłaniającym wójtów do „oporu” przed założeniem szkoły niepublicznej (w miejsce likwidowanej publicznej) może być budynek szkoły. Wójtowie wolą zatrzymać budynki



likwidowanej szkoły. Jeżeli budynek jest atrakcyjny i dobrze położony na terenie gminy to staje się opłacalne prowadzenie w nim innej działalności gospodarczej, dzierżawa na cele komercyjne lub sprzedaż. Każde wymienione rozwiązanie przynosi gminie większe korzyści finansowe niż dzierżawa budynku przez stowarzyszenie przejmujące prowadzenie szkoły za symboliczną złotówkę.

Przypadek II – próba likwidacji szkoły podstawowej w Gdańsku zakończona brakiem zgody radnych na jej likwidację.

Gdańsk jest miastem o 1000 letniej historii liczącym blisko pół miliona mieszkańców. Jest to jeden z najważniejszych polskich ośrodków gospodarczych, kulturalnych, naukowych i turystycznych. Z wymienionych względów jest to także jeden z najzamożniejszych regionów w Polsce. Liczba mieszkańców w okresie ostatnich 10 lat (od 2000 do 2010) zasadniczo się nie zmieniała. Natomiast przyrost naturalny w latach 2000 – 2007 zmniejszał się. Dodatnie wskaźniki przyrostu naturalnego pojawiły się w latach 2008 – 2010.

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Liczba mieszkańców	456,6	455,5	461,7	461	459,1	458,1	456,7	455,7	455,6	456,6	457
Przyrost naturalny na 1000 osób	-1,3	-0,3	-1,2	-0,8	-0,9	0,0	-0,2	-0,1	0,8	1,2	1,1

Źródło: strona internetowa Urzędu Miasta.

Sytuacja demograficzna bezpośrednio wpływała na zmniejszanie się ogólnej liczby uczniów w gdańskich szkołach. W ostatnich 5 latach zmniejszyła się ona o ponad 8 tysięcy.

Typ placówki	2006/2007	2010/2011	Różnica 2006 – 2011
Szkoły podstawowe	25025	22862	- 2163
Gimnazja	13861	11238	-2623
Licea ogólnokształcące	9488	7963	-1525
Technika	5998	5529	-469
Licea profilowane	1726	253	-1473
Zasadnicze szkoły zawodowe	1460	1519	+59
Razem	57558	49364	-8194

Źródło: Propozycja zmian w sieci gdańskich placówek oświatowych na lata 2011 – 2014. Prognoza liczby uczniów w poszczególnych typach szkół. Materiał powielony, s. 3.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Zmniejszanie się liczby dzieci w wieku szkolnym spowodowało konieczność korekt w sieci szkolnej. Polegała ona zarówno na likwidacji niektórych placówek jak i utworzenia nowych. W rezultacie w ostatnich pięciu latach zlikwidowano 3 szkoły podstawowe i utworzono jedną szkołę podstawową, zlikwidowano dwa gimnazja i utworzono dwa gimnazja, zlikwidowano cztery licea i utworzono dwa licea. Jednocześnie z prognozy demograficznej wynika że do roku 2014 rosnąć będzie liczba uczniów pierwszego etapu edukacyjnego (klasy I – III) aby od 2015 zacząć spadać. Liczba uczniów w klasach IV – VI będzie dalej maleć. Podobna malejąca tendencja wystąpi w szkołach gimnazjalnych i licealnych. Dopiero od 2017 roku można się spodziewać stopniowego wzrostu liczby uczniów w wieku gimnazjalnym.

Podstawowymi wyznacznikami polityki zmian w sieci szkół w Gdańsku stała się prognoza demograficzna i kierunki rozwoju i rozbudowy miasta. Oba czynniki wpływają zarówno na likwidację jak i tworzenie nowych szkół w starych i nowych dzielnicach miasta.

Niezależnie od procesów demograficznych władze miasta Gdańska uznały edukację i oświatę za swój priorytet. Długofalowa strategia rozwoju oświaty w Gdańsku została opracowana w 2003 roku. Opublikowany został wówczas dokument pt. „Gdańszczanin 2020. Model gdańskiej oświaty samorządowej – kierunki zmian i zamierzenia na lata 2004 – 2020”. Był to obszerny 160 stronicowy materiał, który zawierał między innymi propozycje standardów edukacyjnych i oceny jakości szkół, zapewnienie środków dla zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych, przekazanie większej samodzielności dyrektorom placówek oświatowych, zagwarantowanie środków finansowych itd. Materiał ten określał także wskaźniki funkcjonowania poszczególnych typów szkół (w tym liczbę dzieci w oddziałach szkolnych, nauka dwóch języków, opieka specjalistyczna, prawo swobodnego wyboru szkoły przez rodziców dla dziecka). W dokumencie opracowano także standardy dotyczące bazy materialnej szkoły oraz kompetencji i umiejętności „nauczyciela XXI wieku” i „dyrektora XXI wieku”. W materiale tym zamieszczone zostały „Kryteria restrukturyzacji sieci przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów”. Zostały one podzielone na dwie części: baza placówki oraz dane i prognozy demograficzne. Kryteria odnoszące się do bazy placówki nie były zbyt precyzyjne. W części tej połączono wymierne i konkretne informacje (np. koszt poniesiony na „statystycznego” ucznia, własność budynku, koszt jego utrzymania, stan techniczny budynku) z elementami trudnymi do precyzyjnego ujęcia (np. „bezpieczna droga do szkoły”; „czy baza szkoły zapewnia optymalne warunki kształcenia”, „jakie skutki społeczne niesie likwidacja placówki (szczególnie w dzielnicach zagrożonych patologią)” itp. Kryteria odnoszące się do demografii były mniej liczne, ale bardziej konkretne. Zwracano uwagę na to czy z danych demograficznych wynika, że placówka w najbliższych

latach będzie wykorzystana poniżej 70%; czy w obrębie dzielnicy powstają nowe obiekty mieszkalne, co może zmienić prognozy demograficzne; czy w placówce, i jakim zakresie znajdują się dzieci z danego rejonu.

Wraz z dokonującymi się w następnych latach zmianami w oświacie materiał ten jest obecnie przepracowywany i aktualizowany. Przygotowywany jest program „Gdańszczanin 2030”. W nowym programie, który jest konsultowany z nauczycielami, radnymi, związkami zawodowymi, forum rodziców dąży się do takiego zapisu kryteriów i procesu likwidacji szkół, aby minimalizować konflikty i dążyć do zrozumienia i wsparcia tych procesów przez zaangażowane w nim strony. Ze zmodyfikowanego programu „Gdańszczanin 2030” będzie wynikać program restrukturyzacji sieci szkół na lata 2014 – 2018. Zakłada się, że proces ten ma się opierać na precyzyjnych kryteriach z uwzględnieniem funkcji spełnianych przez te placówki dla środowiska lokalnego. Zakłada się, że dopracowane precyzyjne kryteria szczególnie w kwestiach wskaźników ekonomicznych (finansowych) będą spełniać rolę „wczesnego ostrzegania” w przypadku zbliżania się danej szkoły „do progu”. Rozszerzone mają też być możliwości przekazywania szkół publicznych w ręce innych podmiotów.

Polityka oświatowa i edukacyjna w Gdańsku dotyczy ponad 450 szkół i placówek oświatowo – wychowawczych w których pracuje około 6500 nauczycieli i do których uczęszcza blisko 50 tysięcy uczniów. Przytoczone dane oraz założenia polityki edukacyjnej miasta wpływają decydująco na wielkość i strukturę wydatków budżetowych Gdańska. Największą ich część stanowią wydatki na oświatę, wychowanie i edukacyjną opiekę wychowawczą. W latach 2006 – 2010 władze miasta przeznaczyły na ten cel 2 miliardy 761 milionów złotych, co stanowiło 30,78 % ogółu wydatków. W ostatnich 5 latach wydatki na ten cel kształtowały się następująco (w milionach złotych):

Rok	2006	2007	2008	2009	2010
Ogółem wydatki budżetu	1419	1642	1804	1978	2127
Oświata, wychowanie, opieka wychowawcza	469,8 33%	508,9 31%	569,5 31%	591,6 29%	621,7 29%

Gdańsk należy do tych metropolitalnych miast, w których dopłata władz miasta do subwencji oświatowej należy do najwyższych w Polsce. W 2009 roku miasto Gdańsk znajdowało się na drugim

miejsu (po Warszawie) z punktu widzenia stosunku wydatków bieżących na edukację do otrzymywanej subwencji.

Wydatki bieżące na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą w latach 2004-2010 (w tysiącach złotych)

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Wydatki bieżące	421242	441260	466837	487559	539887	583738	612180
Subwencja oświatowa	236596	249849	250529	263805	295483	331074	344639
Środki z budżetu miasta	184645 43 %	191411 43%	216307 46%	237843 48%	244414 45%	252663 43%	267541 43%

Gdańsk zajmował też najwyższe miejsca (pierwsze lub drugie na przemian z Warszawą) w przypadku wysokości kosztów kształcenia przypadających na jednego ucznia w szkołach podstawowych, gimnazjach i liceach. Średni koszt kształcenia ucznia w szkole podstawowej w Gdańsku wyniósł w 2010 roku 9068 złotych, w gimnazjum 8539 złotych, a w szkole ponadgimnazjalnej 6327 złotych. Ta wyliczona średnia stała się jednym z punktów odniesienia przy uzasadnianiu decyzji likwidacji szkoły, w której koszty kształcenia ucznia w widoczny sposób ją przekraczały.

W 2011 roku podjęto decyzje o likwidacji 6 szkół w Gdańsku. Pięć szkół zamierzano zlikwidować z dniem 30 września 2012 roku przenosząc uczniów do innych szkół. Były to dwie szkoły podstawowe, jedno gimnazjum, jeden zespół szkół budowlano-architektonicznych oraz zespół szkół, w skład którego wchodziło technikum i szkoła zawodowa. Podjęto także decyzje o likwidacji kolejnego gimnazjum poprzez wygaszenie do 2014 roku (brak naboru). Szkoły zaplanowane do likwidacji od 2012 roku kosztowały miasto w 2010 roku łącznie ponad 11 milionów złotych rocznie.

Kryteria brane pod uwagę przy decyzjach o likwidacji były następujące: a) szkoły o małej liczbie uczniów, w których dodatkowo liczba dzieci w ostatnich latach znacząco się zmniejszyła (liczba uczniów, liczba oddziałów, średnia liczba uczniów w oddziale), b) prognoza demograficzna dla rejonu, w którym znajduje się szkoła, c) koszty kształcenia ucznia (wysokie lub powyżej średniego kosztu kształcenia w danym typie szkół), d) średni wynik sprawdzianów lub egzaminów w stosunku do

średniego wyniku w mieście i wynikające z tego miejsce szkoły w rankingu wyników. W oddzielnych przypadkach dodatkowym argumentem było niewykorzystanie budynku, w którym znajdowała się szkoła. W każdym przypadku starano się też określić korzyści wynikające ze zmiany. Wykazywano więc, że uczniowie zostaną przeniesieni do szkół o lepszym wyposażeniu (np.: boisko, lepsza sala gimnastyczna, kuchnia, stołówka, lepsza świetlica itp.). Podstawowym efektem tych działań miało jednak być zmniejszenie kosztów.

Wśród szkół przewidzianych do likwidacji znajdowała się szkoła podstawowa nr 27 im. Dzieci Zjednoczonej Europy. Szkoła mieściła się w budynku dawnej szkoły niemieckiej (w latach 1911 – 1945). Po wojnie została rozbudowana w dwóch etapach. W połowie lat 70. dobudowano salę gimnastyczną a w latach 90. zbudowano dużą salę sportową oraz stołówkę i kuchnię. W latach 80. w budynku szkoły uczyło się około 700 dzieci w systemie 3 zmianowym. W latach 90. liczba uczniów zmniejszyła się do 400. W następnych latach spadek liczby uczniów nie został zahamowany. W roku szkolnym 2006/2007 uczyło się w tej szkole już tylko 210 uczniów. W dwa lata później w roku szkolnym 2008/2009 liczba uczniów spadła do 178. W następnych trzech latach spadek liczby uczniów został zahamowany i pozostał prawie bez zmian na poziomie 173 – 174. Z taką liczbą uczniów szkoła podstawowa nr 27 stała się jedną z najmniejszych podstawówek w Gdańsku, w której liczba oddziałów spadła do 9, a liczba uczniów w oddziale liczyła średnio 19. W tej sytuacji szkoła „spełniała” pierwsze dwa kryteria kwalifikujące ją do likwidacji: mała liczba uczniów (poniżej 200) i niekorzystna dla rejonu Gdańska Wrzeszcza prognoza demograficzna (tym bardziej, że w bliskiej okolicy działają jeszcze dwie większe szkoły podstawowe). Uczniowie mieli zostać przeniesieni do znajdującej się w pobliżu szkoły nr 39, w której uczyło się 314 uczniów.

Była to już druga próba likwidacji tej szkoły. W planach programu „Gdańszczanin 2004” zamierzano zlikwidować tą szkołę w 2007 roku, a uczniów rozdzielić do dwóch sąsiednich szkół podstawowych. Wówczas szkołę uratowały plany budowy w jej pobliżu osiedla mieszkaniowego we Wrzeszczu. Prywatny inwestor, który zakupił wówczas tereny po byłym poligonie wojskowym planował wybudować osiedle na 4 tysiące mieszkańców. Odbyło się spotkanie przedstawicieli władz miasta, inwestora i władz szkoły, na którym inwestor potwierdził swoje plany i obiecał dodatkowo wybudowanie drogi i remont szkoły. W tej sytuacji miasto wycofało się z planów likwidacji szkoły nr 27. Ze swoich planów wycofał się także inwestor, który odsprzedał działkę, a na terenie gdzie miało stanąć osiedle nic się do tej pory nie dzieje.

W tej sytuacji szkoła ponownie znalazła się na liście do likwidacji. W czerwcu 2011 roku radni przegłosowali przygotowaną przez Wydział Edukacji uchwałę intencyjną o zamiarze likwidacji 8 szkół



z dniem 30 sierpnia 2012 roku (w tym szkoły podstawowej nr 27). Czerwcowe posiedzenie rady było burzliwe i z udziałem rodziców z przewidywanych do likwidacji szkół. Przed urzędem demonstrowała młodzież, nauczyciele i rodzice z zaplanowanego do likwidacji Zespołu Szkół Budowlanych i Architektonicznych. Na sesji radni PiS zgłosili wniosek o wycofanie przygotowanych uchwał i „wysłuchanie ludzi”. W odpowiedzi radny PO stwierdził „że uchwały intencyjne przewidujące likwidację służą dyskusji”. Opinia ta ucieszyła zgromadzonych rodziców, którzy uznali, że „w końcu zacznie się dyskusja z nami”.

Uchwały były poddane pod głosowanie na więcej niż rok przed planowaną likwidacją szkół (ustawa określa minimalny termin na 6 miesięcy, co powoduje, że uchwały takie są najczęściej głosowane na początku każdego roku). Wcześniejsze głosowanie nad uchwałami intencyjnymi władze miasta uzasadniały zgłoszonymi w poprzednich latach uwagami radnych o tym, że za późno zgłaszają projekty uchwał. Odmiennie ocenił ten fakt dyrektor szkoły, który stwierdził, że wcześniejsze zgłoszenie zamiaru likwidacji szkoły i upublicznienie tej informacji miało wpłynąć na brak naboru do tych szkół, co stanowiłoby dalsze potwierdzenie słuszności decyzji o likwidacji. Oceniał, że w przypadku jego szkoły oznaczało to utratę około 20 dzieci, czyli dalszy spadek liczby uczniów do 157.

Z materiałów przygotowanych przez Wydział Edukacji wynikało, że szkoła jest mała (173 uczniów) w porównaniu do szkoły, gdzie zamierzano przenieść uczniów (314 uczniów). Z danych za ostatnie 4 lata widoczne było zahamowanie tempa spadku liczby uczniów w zaplanowanej do likwidacji szkole. Nie zmieniało to faktu, że stopień wykorzystania potencjalnych miejsc w szkole spadł poniżej 50% (173 do 364). Z wyliczeń władz miasta wynikało, że dopłaca ono do szkoły ponad milion złotych rocznie powyżej przypadającej szkole subwencji oświatowej. Koszt kształcenia jednego ucznia był też o ponad tysiąc złotych wyższy niż średnia w szkołach podstawowych Gdańska. Szkoła do której zamierzano przenieść dzieci miała średni koszt kształcenia ucznia niższy o kilkaset złotych, ale ciągle powyżej średniego kosztu w Gdańsku. Na korzyść szkoły przemawiała natomiast widoczna poprawa wyników sprawdzianu uczniów. W roku szkolnym 2006/2007 średni wynik w szkole był poniżej średniego wyniku w mieście, co plasowało szkołę w ostatniej dziesiątce szkół podstawowych w Gdańsku. Trzy lata później, w roku szkolnym 2009/2010, średni wynik sprawdzianu w szkole był znacznie powyżej średniego wyniku w mieście, co pozwoliło umieścić szkołę w pierwszej dziesiątce szkół podstawowych w Gdańsku. Natomiast szkoła, do której zamierzano przenieść dzieci osiągała wyniki poniżej średniej miejskiej, co sytuowało ją w środku rankingu. W podsumowaniu danych przygotowanych przez Wydział Edukacji dla radnych jako uzasadnienie likwidacji szkoły podano dwa powody: zmniejszająca się liczba uczniów i ponad 50% uczniów spoza rejonu. Na tej podstawie radni

wiosną 2011 roku podjęli uchwałę o zamiarze likwidacji szkoły podstawowej nr 27 z końcem sierpnia 2012 roku.

Materiały z posiedzenia rady miasta trafiły do szkoły dzięki znajomościom rodziców uczniów. Władze szkoły zakwestionowały zawarte w nich niektóre dane. Po pierwsze dotyczyły one tempa spadku liczby uczniów. Podkreślały one fakt, że w ciągu ostatnich 3 lat liczba dzieci w szkole zmniejszyła się o 5 uczniów. Po drugie zakwestionowano 50 % udział dzieci spoza rejonu. Według dyrekcji szkoły jest w niej 40 uczniów spoza rejonu, co oznacza 23%. Po trzecie koszt kształcenia obliczony przez Wydział Edukacji nie uwzględniał dochodów budżetowych szkoły wynoszących blisko 500 złotych na jednego ucznia. Uwzględnienie tej kwoty powodowało, że koszt kształcenia ucznia w likwidowanej szkole był niższy w porównaniu do szkoły, do której zamierzano przenieść dzieci. Dyrekcja szkoły podkreślała także dodatkowe walory budynku w porównaniu do szkoły, do której dzieci miały być przeniesione. Dotyczyły one pełnowymiarowej hali sportowej z widownią oraz nowoczesnej stołówki i kuchni wybudowane w latach 90..

W tej sytuacji inicjatywę dalszego działania przejęła grupa rodziców (około 6 osób) poparta przez większość rodziców uczniów oraz dyrekcję i kadrę nauczycielską. Cechą charakterystyczną grupy inicjatywnej było to, że byli to rodzice dzieci dowożonych do szkoły (czyli spoza rejonu). Świadomie wybierali oni dla swoich dzieci szkołę małą w porównaniu do tej w ich rejonie. Teraz tą cichą, spokojną i małą szkołę musieliby zamienić na szkołę taką, jaka jest w ich rejonie. Aby do tego nie dopuścić, stworzony został nieformalny „zespół kryzysowy”, który między majem a listopadem 2011 roku pracował nad strategią i realizował działania w obronie szkoły.

Najważniejsze działania polegały na dotarciu do wszystkich radnych. Dzięki kontaktom i znajomościom aktywnych rodziców, radnych zapraszano do szkoły, gdzie prostowano informacje i pokazywano szkołę. Koncentrowano się głównie na radnych z Platformy Obywatelskiej wychodząc z założenia, że PO ma większość w radzie miasta a opozycja (czyli PiS) i tak będzie głosować przeciwko likwidacji szkół. Przekazywano także informacje o sytuacji szkoły (jej atutach i przewagach) do mediów. Najważniejszym i spektakularnym rezultatem inicjowania kampanii obrony szkoły w mediach był artykuł dziennikarza Michała Tuska w lokalnym dodatku Gazety Wyborczej opublikowany na początku roku szkolnego 2011/2012. Autor artykułu koncentrował się w nim na błędnych argumentach władz miasta wobec planowanej do likwidacji szkoły. (Michał Tusk „Szkoła złych argumentów” Gazeta Wyborcza; Dodatek lokalny: Gazeta Trójmiasto 30.08.2011). W zakończeniu dodatkowo opublikowanego komentarza M. Tusk napisał: „Nie twierdzę, że SP27 powinna zostać. Jeśli jednak za jej zamknięciem mają przemawiać tak słabe argumenty – to prędzej

wolę płacić swoje podatki na tę szkołę, choćby i w większości pustą niż na pensje urzędników, którzy te argumenty przygotowali”. (Michał Tusk „Po co ściemniać ? Komentarz. Gazeta Wyborcza; Dodatek lokalny: Gazeta Trójmiasto 30.08.2011)

Najważniejszym celem w obronie szkoły było podważenie głównego argumentu merytorycznego: prognozy demograficznej, z której wynikało, że w tym rejonie miasta (Gdańsk – Wrzeszcz) zmniejszać się będzie liczba uczniów. Władze miasta argumentowały, że w rejonie o zmniejszającej się liczbie dzieci są cztery szkoły podstawowe, które są w połowie puste. Logiczne więc wydawało się zlikwidować co najmniej jedną szkołę, która jest najmniejsza (czyli SP nr 27). Komitet obrony szkoły zwrócił się o zrobienie ekspertyzy demograficznej do pracowników Uniwersytetu Gdańskiego. Niestety, nikt z ośrodka gdańskiego nie podjął się zadania przygotowania ekspertyzy, ponieważ wcześniej została przez nich opracowana ekspertyza na zlecenie władz miasta, z której wynikał spadek liczby dzieci w rejonie. Ekspertyzę demograficzną przygotował specjalista z Poznania. Wynikało z niej, że w wyniku zrealizowanych i zamierzonych w okolicy inwestycji mieszkaniowych, przy założeniu, że 15% populacji będą stanowić dzieci, ich liczba która może trafić do okolicznych szkół będzie wzrastać. Ekspertyzę demograficzną poparli radni dzielnicy Gdańsk-Wrzeszcz. Z przedstawianych przez nich materiałów wynikało, że liczba mieszkańców Wrzeszcza wzrośnie w najbliższych latach o ponad 10 tysięcy. Wątpliwości, co do słuszności wniosków zawartych w tych ekspertyzach, ma Wydział Edukacji Urzędu Miejskiego. Budowane nowe mieszkania mają w większości charakter luksusowy i pod wynajem. Oznaczać to może, że założenie o proporcjonalnej do liczby nowych mieszkańców liczbie dzieci są mocno przesadzone. Mówiąc krótko: zdaniem władz „z tych inwestycji nie będzie dzieci”.

W dalszych dyskusjach na temat przyszłości szkoły władze miasta zaczęły podkreślać kwestie położenia budynku szkoły i innych inwestycji wokół niego. Po pierwsze budynek szkoły sąsiaduje przez ulice z głównym wejściem na duży cmentarz, a niedaleko znajduje się PG Arena. Z tych powodów w pobliżu szkoły są budowane nowe arterie drogowe. Szkoła miała się znaleźć pomiędzy dwiema dwupasmowymi jezdniami. Nie była to dobra sytuacja z punktu widzenia bezpieczeństwa dzieci. obrońcy szkoły podkreślają, że jeszcze bliżej nowych arterii będzie położona szkoła, do której dzieci miały przejść. Na argument władz miasta, że przy tamtej szkole ma być zbudowane przejście podziemne, obrońcy szkoły wykazali, że przejście podziemne jest także przewidziane przy szkole nr 27.

Wszystkie wymienione kontrowersje i działania obrońców szkoły zaowocowały decyzją radnych PO, podjętą przed listopadową sesją rady, że będą głosować przeciwko likwidacji szkoły podstawowej



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

nr 27. W przypadku tej szkoły radni zmienili swoje zdanie w stosunku do czerwcowej uchwały o zamiarze likwidacji. Wówczas uchwałę tą poparli. W odniesieniu do pozostałych wniosków dotyczących likwidacji szkół uznali że je poprą. Zasugerowano władzom miasta, aby z listopadowej sesji rady, na której planowano głosować wnioski o likwidacji szkół wycofać wniosek dotyczący szkoły nr 27. Władze miasta postawiły jednak wniosek pod głosowanie. Głosowanie przebiegło zgodnie z założeniami i szkoła podstawowa nr 27 „ocalała”.

Wynik głosowania władze miasta uznały jako odroczenie nieuchronnego ich zdaniem zamknięcia szkoły za 2 – 3 lata. Kluczowym sprawdzianem dla przyszłości tej szkoły będzie nowy nabór w kolejnym roku szkolnym.

Dotychczasowa historia szkoły podstawowej nr 27 w Gdańsku jest dowodem na to, że w określonych warunkach do zamknięcia szkoły nie wystarczy argument, że jest mała i kosztowna. Ponadto historia tej szkoły jest dobrą instrukcją działań dla obrońców szkół.

Władze miasta podkreślają nowe warunki pracy związane z przeprowadzeniem procedury restrukturyzacji sieci szkół. W poprzednich latach decyzje o likwidacji szkół nie wywoływały takiego długotrwałego oporu. Główne decyzje zapadały na posiedzeniach rady po dyskusji, w której radni raczej wysłuchiwali argumentów sami nie będąc bardzo aktywnymi. W nowej radzie pojawiła się grupa młodych aktywnych radnych, którzy oczekują głębszych analiz i pełniejszych materiałów.

W poprzednich latach spotkania organizowane w szkołach nie były liczne. Teraz w przypadku np. szkoły nr 27 spotkanie rodziców z vice prezydent miasta zgromadziło blisko 200 osób. W ostatnich latach znacznie zwiększyła się liczba spotkań z zainteresowanymi grupami (rodzice i nauczyciele). Doszedł także nowy obowiązek konsultacji z lokalnymi środowiskami (na osiedlach). Rośnie także liczba adresatów listów protestacyjnych. Lista adresatów rozpoczyna się od prezydenta, premiera, rzecznika praw obywatelskich, rzecznika praw dziecka. Znacznie większy problem związany jest obecnie z nauczycielami. W poprzednich latach nauczyciele z likwidowanych szkół znajdowali zatrudnienie w innych szkołach. Nowe zatrudnienie znajdowali za pośrednictwem Wydziału Edukacji Urzędu Miejskiego. Od 2010 roku Wydział Edukacji nie ma żadnych propozycji przejścia do innej szkoły.

W nowych warunkach działania władze miasta i wydział edukacji koncentrują się na opracowaniu precyzyjnych ekonomicznych kryteriów likwidacji lub łączenia szkół. Przewidują w przyszłości więcej spotkań z rodzicami uczniów likwidowanych szkół oraz wcześniejsze zapoznanie się młodzieży ze szkoł, które mają zostać połączone. Zakładają także spotkania z mediami, które poza funkcją



informacyjną mają wpłynąć na spokojniejsze i łagodniejsze relacjonowanie problemów likwidacji szkół. Opracowywany następny program restrukturyzacji szkół obejmuje lata 2014 – 2018. Jest więc związany z następną kadencją władz samorządowych. Władze miasta twierdzą, że ze względu na cykl wyborczy procesy likwidacji szkół należy przeprowadzać w pierwszym lub drugim roku kadencji. Wcześniejsze opracowanie działań pozwoli przyzwyczaić zainteresowaną społeczność do przygotowywanych zmian.

Ważną kwestią w przypadku Gdańska jest przeznaczenie budynków po zlikwidowanych szkołach. W części są to stare budynki położone w centrum lub blisko centrum miasta. Takie lokalizacje są atrakcyjne dla prywatnych inwestorów. Zasada jaką chce realizować wydział edukacji jest „szkoła za szkołę”. Polegać ma ona na tym, że prywatny inwestor kupując budynek zlikwidowanej szkoły zobowiązuje się do zbudowania nowej szkoły we wskazanym miejscu.

Przypadek III: Puławy – nie zrealizowany projekt reorganizacji sieci szkół w mieście w wyniku protestu przeciw przeniesieniu (likwidacji lub połączeniu) szkoły podstawowej.

Puławy są miastem średniej wielkości liczącym w 2010 roku 48,5 tysięcy mieszkańców. Jest to znaczący ośrodek przemysłowy (przemysł chemiczny, budowlany, farmaceutyczny), naukowy (5 instytutów naukowo-badawczych) i turystyczno-kulturalny (trójkąt Kazimierz Dolny – Puławy – Nałęczów). Miasto ma za sobą burzliwą historię. Od II połowy XVIII wieku powiązane z rodami Lubomirskich a następnie Czartoryskich. Powojenną historię miasta zdominowała decyzja budowy Zakładów Azotowych. Zapadła ona w 1960 roku, gdy miasto liczyło 14 tysięcy mieszkańców. Zbudowany w 1966 roku zakład jest największym producentem nawozów sztucznych w Polsce. Powstanie zakładów zmieniło charakter miasta. Z małego miasta Puławy stały się miastem przemysłowym, gdzie nastąpił znaczny wzrost liczby ludności. W roku 1999 liczba mieszkańców Puław osiągnęła 54 tysiące.

Do połowy lat 90. Puławy charakteryzował stosunkowo wysoki przyrost naturalny. Rokrocznie w mieście rodziło się około 800 dzieci. Poczynając od końca lat 90. liczba nowonarodzonych puławian spadła poniżej 500 rocznie. W okresie ostatniego dziesięciolecia liczba nowonarodzonych dzieci oscyluje pomiędzy 420 a 460 rocznie. Oznacza to, że przestrzeni ostatnich 20 lat przyrost naturalny w mieście zmniejszył się o połowę.

Równolegle do zmian demograficznych reforma szkolnictwa spowodowała konieczność zmiany sieci szkół i utworzenia gimnazjów. Początkowo powstało 5 gimnazjów. Dwa gimnazja zostały umieszczone przy szkołach podstawowych a dwa przy szkołach licealnych. Jednocześnie „wygaszone” zostały dwie

szkoły podstawowe i jedno liceum. Niezależnie od tych zmian w sektorze publicznym powstało 7 szkół niepublicznych.

Oświata i wychowanie stanowi największą część wydatków z budżetu miasta. Np. w roku 2009 wydatki bieżące budżetu wynosiły około 110 milionów złotych. W tej kwocie udział wydatków na oświatę i wychowanie wyniósł 45 milionów. Wydatki na oświatę i wychowanie w 2010 roku wzrosły do 52 milionów. Z tej kwoty blisko 42 miliony przeznaczonych było na szkoły, a pozostała kwota 10 milionów na przedszkola. Plan na 2012 rok zakłada prawie 54 miliony złotych wydatków. Udział subwencji oświatowej w całości wydatków na oświatę oscyluje w ostatnich 10 latach od 51 % do 68%. W 2007 roku proporcje te wynosiły 49 do 51, co było spowodowane dużymi nakładami inwestycyjnymi w 3 szkołach publicznych (m.in. budowa boiska). W 2010 proporcje subwencji do środków własnych miasta wynosiły 65 do 35. W Puławach podobnie jak w innych samorządach lokalnych subwencje i dotacje nie pokrywały koniecznych wydatków na płace i pochodne. Wysokość dopłat z tego tytułu oscyluje w kolejnych latach pomiędzy 2 – 3 miliony złotych. W planie na 2012 rok przewiduje się, że subwencja pokryje w 85% płace w szkolnictwie publicznym.

W 2011 roku Gmina Miasto Puławy była organem prowadzącym dla 7 szkół podstawowych, 4 gimnazjów i 2 liceów ogólnokształcących (nie licząc przedszkoli). Ponadto w mieście funkcjonowało kilkanaście placówek szkolnych niepublicznych. Do szkół niepublicznych wszystkich szczebli uczęszczało blisko 450 uczniów. W 11 szkołach publicznych pracowało 702 nauczycieli (w tym 153 zatrudnionych na części etatu) i 338 pracowników niepedagogicznych. W szkołach prowadzonych przez miasto uczyło się ponad 5500 uczniów.

Cechą charakterystyczną polityki oświatowej miasta w ostatnich 10 latach był fakt, że nie zlikwidowano żadnej szkoły. Podejmowano jedynie decyzje prowadzące do wygaszania niektórych szkół. Polityka ta znalazła uznanie i poparcie ze strony związków nauczycielskich. Symbolicznym tego wyrazem było trzykrotne przyznanie przez ZNP władzom miasta statuetki „Samorząd przyjazny oświacie”.

Jednak od połowy ostatniego dziesięciolecia coraz wyraźniej nasilały się negatywne tendencje demograficzne. Bezpośrednim ich skutkiem było znaczące zmniejszenie liczby uczniów w poszczególnych typach szkół.



Liczba uczniów w poszczególnych typach szkół w latach 2004/2005 – 2010/2011

Szkoła rok	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011
	5	6	7	8	9	0	1
Szkoła podstawo wa	3325	3229	3065	2960	2878	2822	2743
Gimnazja	2149	1959	1807	1701	1642	1530	1461
Licea	1011	960	933	926	883	886	853

Źródło: materiały Wydziału Edukacji i Sportu miasta Puław oraz Informacja Prezydenta miasta Puław o stanie realizacji zadań oświatowych gminy Miasta Puław za rok szkolny 2010/2011.

Jak wynika z przytoczonych danych w ciągu ostatnich 6 lat liczba uczniów w publicznych szkołach Puław zmniejszyła się o 1438. Najbardziej spadła liczba gimnazjalistów (688), a następnie uczniów szkół podstawowych (582). Prognoza liczby uczniów na następne 5 lat – do roku szkolnego 2016/2017 – pokazywała, że tempo spadku liczby uczniów znacząco się zmniejszy. Liczba uczniów szkół podstawowych może zmniejszyć się o około 180 a uczniów gimnazjów niewiele ponad 200.

W wyniku ewolucyjnych zmian w sieci szkół w Puławach funkcjonowały 4 gimnazja. Dwa z tych gimnazjów działało przy szkołach podstawowych i dwa przy szkołach licealnych. Kilkuletnia praktyka pokazała, że nabór do gimnazjów powstałych przy 2 szkołach podstawowych spadał. Natomiast w gimnazjach umieszczonych przy liceach utrzymywał się na stałym poziomie. W tej sytuacji Urząd Miasta uznał, że konieczna jest reorganizacja sieci gimnazjów i zmniejszenie ich liczby do 3. Zmiana miała polegać na tym, że dwa gimnazja umieszczone do tej pory szkołach podstawowych zostaną połączone. Po połączeniu ich siedzibą miała się stać budynek szkoły podstawowej nr 3. Dzieci z tej szkoły podstawowej zamierzano przenieść do sąsiedniej szkoły podstawowej nr 10. Wszystkim nauczycielom zatrudnionym w tych szkołach gwarantowano dalsze zatrudnienie. Za tymi zmianami przemawiały argumenty demograficzne oraz rozmieszczenie sieci szkół w rejonie. Planowany dla gimnazjum budynek szkoły podstawowej nr 3 znalazł by się w pobliżu i pomiędzy dwoma szkołami podstawowymi.

Projekt zmian zamierzano wprowadzić w życie w 2008 roku. Na etapie planowania zmian władze miasta przeprowadziły rozmowy w kuratorium i zasięgnęły opinii związków zawodowych. Natomiast rozpoczęcie konsultacji społecznych wywołało zdecydowany sprzeciw dyrekcji, nauczycieli i rodziców

dzieci ze szkoły podstawowej nr 3. Powstał komitet protestacyjny, który podjął działania polegające na: zbieraniu podpisów pod protestem przeciwko likwidacji szkoły; rozplakatowywaniu informacji o likwidacji szkoły; zorganizowaniu marszu protestacyjnego; zainteresowaniu problemem mediów. W krótkim czasie zebrano kilka tysięcy podpisów i zorganizowano demonstrację pod Urzędem Miasta. W tej sytuacji władze miasta czasowo zrezygnowały z realizacji projektu zmian.

Przyczyny skuteczności protestu były proste. Szkoła podstawowa nr 3 osiągnęła w ostatnich latach pozycję najlepszej szkoły podstawowej w Puławach. Jeszcze w latach 90. była stosunkowo słaba. Wynikało to z naboru uczniów głównie z jej rejonu zamieszkałego przez biedniejsze grupy społeczne. Nowa dyrekcja znacznie poprawiła wyposażenie i poziom nauczania. Ponadto zaczęła stosować zasady naboru dzieci spoza rejonu. Selekcja przyjmowanych do niej uczniów doprowadziła do tego, że udział dzieci z rejonu spadł do 35%. Szkoła stała się modna i „elitarna”. Kształciła dzieci z rodzin prawników, lekarzy i urzędników. W roku szkolnym 2010/2011 uczyło się w niej 490 uczniów, co umieszczało ją na trzeciej pozycji spośród 7 szkół podstawowych w Puławach. Średnie wyniki sprawdzianów uczniów VI klasy w szkole podstawowej nr 3 były najwyższe wśród szkół podstawowych w mieście (w roku szkolnym 2010/2011 wyniósł on 29,53 przy średnim wyniku dla miasta niższym o prawie 3 punkty).

Projekt zmian w sieci szkół powrócił ponownie w 2011 roku. Komisja oświaty i władze miasta zorganizowały spotkania w poszczególnych szkołach mające zaznajomić rodziców z planami zmian sieci szkół w Puławach. Przedstawiany na spotkaniach projekt był szerszy niż propozycje z 2008 roku. Był on prezentowany w formie alternatywnych rozwiązań obejmując zmiany i łączenia szkół podstawowych, gimnazjów i liceów. Jednym z elementów projektu było powtórzenie propozycji połączenia szkół podstawowych nr 3 i nr 10. Spotkanie w szkole nr 3 miało burzliwy przebieg. Przewodniczący Rady Miasta stwierdził na nim: „ze swej strony mogę zapewnić, że od września 2011 roku szkoła będzie funkcjonować na takich samych zasadach jak do tej pory. Nie zmienia to jednak faktu, że w ciągu najbliższych tygodni lub miesięcy nie pojawi się projekt związany stricte z państwa szkołą. Nie złożę dziś deklaracji, że szkoła od września 2012 roku będzie funkcjonowała w sposób niezmienny”. Przewodnicząca Rady Rodziców podsumowała spotkanie w sposób następujący: „Nie otrzymaliśmy żadnej konkretnej, merytorycznej odpowiedzi. Nasze pytania dotyczące likwidacji szkoły spotkały się z odpowiedzią, że mamy być spokojni bo jeszcze nic nie zostało ustalone. Na tą chwilę możemy pracować nad tym, aby wszyscy radni usłyszeli nasze argumenty w tej sprawie i czekać na oficjalne rezultaty” (Wojtek Antosz „Puławy: rodzice bronią szkoły podstawowej nr 3” nasze miasto.pl 2011.02.28).



Spotkania w kolejnych szkołach miały podobnie burzliwy przebieg. Władze miasta podkreślały na nich, że mają one charakter informacyjny oraz że decyzje nie zostały podjęte. Prezydent miasta podkreślała, że tematy są trudne zarówno dla urzędu jak i rodziców oraz nauczycieli. Apelowała, aby wspólnie dojść do rozwiązania optymalnego, dzięki któremu szkoły mogłyby funkcjonować przez najbliższe lata. Z drugiej strony padały sugestie jakoby spotkania były tylko formalnością, a decyzje zostały podjęte już dawno. Przeciwnicy likwidacji szkoły podstawowej nr 3 (rodzice, dyrekcja, nauczyciele) powtórzyli formy akcji protestacyjnej sprzed dwóch lat (zbierano podpisy mieszkańców, wywieszano plakaty, angażowano media).

W październiku 2011 roku odbyła się sesja rady miasta poświęcona puławskiej oświacie. W trakcie sesji, na którą przybyli także rodzice dzieci z zainteresowanych szkół, przedstawiono historie i zasługi puławskiej oświaty. W programie obrad nie znalazł się punkt dotyczący planowanej restrukturyzacji sieci szkół oraz likwidacji szkoły podstawowej nr 3. Przedstawiciele rodziców dzieci ze szkoły nr 3 podziękowali radnym za postawę: „wiem, że na państwa były czynione różne naciski, nie tylko partyjne, ale również klubowe, ale jednak okazaliście się ludźmi, którzy potrafią się przeciwstawić”. Wiceprezydent, która nadzorowała prace zespołu, podsumowała te podziękowania następująco: „Myślę, że nie jest to ważne, co komu zawdzięczamy i kto kogo naciskał, bo to nie to miejsce, nie ten czas i nieprawda. Ja ze swej strony chciałam przeprosić wszystkich tych, którzy na te zmiany czekali, ale się ich nie doczekają”. Pani prezydent zapewniła jednocześnie, że do lutego 2012 roku, nowa koncepcja nie będzie opracowywana (czyli do ostatecznego terminu zgłoszenia zmian, aby mogły wejść w życie od nowego roku szkolnego 2012/2013)

Władze miasta zrezygnowały z głosowania obawiając się przegranej. W skład rady miasta wchodzi 23 radnych. W głosowaniach radnych istotną rolę odgrywają podziały polityczne. Koalicję większościową w mieście tworzy Porozumienie Samorządowe Prawicy Puławskiej (8 członków) i radni PO (6 członków). Opozycja czyli : klub radnych PiS dysponuje 8 mandatami i Lewica 1 mandatem. Z punktu widzenia zawodowego 12 członków rady jest nauczycielami. Istniało duże prawdopodobieństwo, że kilku radnych koalicji może głosować przeciw zmianom. W tej sytuacji Prezydent miasta nie wprowadził na sesję rady kwestii zmian w systemie szkolnym. Przyjęto „niepisane” rozwiązanie, że 2 gimnazja umieszczone wspólnie ze szkołami podstawowymi wymrą w sposób naturalny w wyniku spadającego naboru uczniów.

Rezygnacja z planowanych reform w sieci szkół oznaczała w praktyce dalsze kontynuowanie ewolucyjnych przekształceń. Wiążące się z tym wyższe koszty funkcjonowania oświaty w Puławach



nie są z punktu widzenia budżetu miasta tak istotne. Miasto jest z tego punktu widzenia relatywnie bogate i koszty zaniechania reformy sieci szkół są do zaakceptowania.

Część III:

Proces racjonalizacji sieci szkół: rola poszczególnych aktorów, charakterystyka konfliktów i style dialogu.

Kwestia restrukturyzacji sieci szkół przez samorządy zapisana została w Ustawie o systemie oświaty. Ustawa była uchwalona w 1991 roku i funkcjonuje w praktyce dwudziesty rok. W tym okresie podlegała wielokrotnym nowelizacjom. Dwie ostatnie nowelizacje miały miejsce w 2009 i 2011 roku.

W świetle aktualnych zapisów restrukturyzacje sieci szkół w gminie samorząd może podejmować w formie likwidacji szkoły, przekazania szkoły do dalszej działalności w ręce stowarzyszeń lub osób fizycznych lub tworzenia zespołów szkół.

Sytuacje te zostały opisane w ustawie w sposób następujący:

Likwidacja szkoły (art. 59 ust.1) „Szkoła publiczna (...) może być zlikwidowana z końcem roku szkolnego przez organ prowadzący szkołę, po zapewnieniu przez ten organ uczniom możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu, a także odpowiednio na tym samym lub zbliżonym profilu kształcenia ogólnie zawodowego, albo kształcącej w tym samym lub zbliżonym zawodzie. Organ prowadzący jest zobowiązany co najmniej na 6 miesięcy przed terminem likwidacji, zawiadomić o zamiarze likwidacji szkoły: rodziców uczniów (...), właściwego kuratora oświaty oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu”. Ponadto likwidacja szkoły wymaga konsultacji ze związkami zawodowymi. Do zaopiniowania przez związki zawodowe wystarczy przedstawić projekt uchwały o zamiarze likwidacji szkoły lub projekt uchwały o likwidacji szkoły.

Przekazanie szkoły (art. 5g) „Jednostka samorządu terytorialnego, będąca organem prowadzącym szkołę liczącą nie więcej niż 70 uczniów, na podstawie uchwały organu stanowiącego tej jednostki oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, może przekazać, w drodze umowy, osobie prawnej nie będącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej, prowadzenie takiej szkoły”

Przekazanie szkoły np. stowarzyszeniom rodziców następuje na podstawie uchwały rady gminy lub powiatu.



Zobowiązania władz samorządowych wobec utworzonych szkół niepublicznych (art. 80 pt. 3h):

„Szkola lub placówka publiczna przekazana do prowadzenia osobie prawnej nie będącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej na podstawie umowy (...) otrzymuje dotacje (...) od dnia przekazania szkoły lub placówki”

art. 90 (2a): „Dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, przysługuje na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego (...) pod warunkiem, że osoba prowadząca szkołę poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji”

Utworzenie zespołu szkół (art. 62 ust.1) „Organ prowadzący szkoły różnych typów lub placówki może je połączyć w zespół. Połączenie nie narusza odrębności rad pedagogicznych, rad rodziców, rad szkół lub placówek i samorządów uczniowskich poszczególnych szkół lub placówek, o ile statut zespołu nie stanowi inaczej”.

Konflikt – główni aktorzy i ich rola

Władze jednostki samorządu terytorialnego

Problemy gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do oświaty jest powszechny (uniwersalny). Samorządy otrzymując od państwa subwencje oświatową chciałby jak najmniej dopłacać do kosztów utrzymania oświaty na swoim terenie. Natomiast tendencja jaka kształtuje się w ostatnich 10 latach jest dokładnie odwrotna. Samorządy ponoszą wysokie koszty utrzymania budynków szkół. Rosną także koszty wynagrodzeń nauczycieli (np. przerzucony w poprzednich latach na samorządy 7 % wzrost płac lub 3.8% wzrost płac w tym roku). Samorządy ponoszą także koszty dodatków motywacyjnych do płac i rocznych urlopów zdrowotnych dla nauczycieli w celu poratowania zdrowia. Jednocześnie wraz z rosnącymi kosztami od wielu lat maleje liczba dzieci uczęszczających do szkół. Natomiast liczba nauczycieli pozostaje bez istotnych zmian. W praktyce oznacza to, że gminy z roku na rok ponoszą coraz większe koszty utrzymania systemu oświaty.



Strategia jaką może przyjąć samorząd polega na wyborze między:

1. czekać i dopłacać. Ta postawa łączy się zwykle z postulatami zmian w ustawach i rozporządzeniach na które gmina nie ma wpływu.(zmian w Karcie Nauczyciela, zmiany w wysokości i sposobie obliczania subwencji oświatowej)
2. przeprowadzić reorganizację oświaty na swoim terenie. Może ona polegać na następujących działaniach:
 - wprowadzania stopniowych zmian (np. wygaszanie placówek oświatowych),
 - wprowadzania radykalnych zmian (np. likwidacji najmniejszych szkół i centralizacji sieci szkół);
 - wprowadzania rozwiązań zastępczych (np. przekazaniu placówek planowanych do zamknięcia innym podmiotom (stowarzyszeniom, osobom fizycznym);
 - wprowadzania radykalnych oszczędności w podległych szkołach publicznych i wydatkach na ich rzecz z strony gminy. Działania te mogą polegać na:
 - a. przeniesieniu biblioteki publicznej (gminnej) do biblioteki szkolnej i umieszczenie obu na terenie szkoły,
 - b. likwidacji stołówek w szkołach na rzecz firm cateringowych,
 - c. zmniejszanie kosztów zatrudnienia ochrony na rzecz monitoringu szkół,
 - d. ograniczaniu ilości zajęć pozalekcyjnych,
 - e. domaganiu się od nauczycieli dłuższej obecności w pracy i w szkole niż wynika to z Karty Nauczyciela,
 - f. domagania się większego pensum dla pedagogów, psychologów, logopedów i doradców metodycznych,
 - g. ograniczania dodatków płacowych np. mieszkaniowych, wiejskich,
 - h. łączeniu szkół w zespoły (np. połączenie przedszkola, szkoły podstawowej i gimnazjum w jeden podmiot, co przynosi oszczędności w liczbie stanowisk dyrektorskich, a także obsługi administracyjnej),
 - i. outsourcing usług edukacyjnych (programy edukacyjne finansowane przez samorząd prowadziłyby organizacje pozarządowe).
 - prowadzeniu mieszanych działań (zróżnicowana kombinacja wyżej wymienionych sposobów).

W zależności od wyboru sposobu działania władze samorządowe wchodzi w różnym stopniu na pole konfliktu z innymi grupami społecznymi lub zawodowymi.



Dla wójtów najprostszym (co nie znaczy, że racjonalnym) rozwiązaniem jest radykalna likwidacja rozdrobnienia oświaty na terenie gminy.

Takie rozwiązanie przyjęto w wielu wiejskich gminach w latach ubiegłych. Także aktualnie jest ono stosowane, szczególnie tam gdzie zasadniczych zmian w sieci szkół do tej pory nie przeprowadzono. Przykładem może być sytuacja w gminie Kozłów w Małopolsce. W 2011 roku samorząd postanowił zlikwidować 6 małych szkół (w których uczyło się od 27 do 73 dzieci) i dowozić wszystkich uczniów do jednej zbiorczej szkoły. W wyniku tej restrukturyzacji poziom nauczania miał wzrosnąć, a koszty jakie gmina dodatkowo przeznaczala na oświatę powinny spaść (szacunkowo o około 1 milion złotych ponad subwencję). Duża część dotychczas zatrudnionych nauczycieli miała zostać zwolniona lub przejść na emeryturę. Budynki po zlikwidowanych szkołach zamierzano wystawić na sprzedaż. (Michał Olszewski „Wiejskie domino”; Tygodnik Powszechny 29 marca 2011). Zarysowany plan udało się władzom gminy w znacznym stopniu przeprowadzić. W 2011 roku uruchomiono w siedzibie gminy nową szkołę podstawową zbudowaną za blisko 4.5 miliona złotych (dofinansowanie wynosiło blisko 3 miliony). Dawną szkołę podstawową przejęło w pełni gimnazjum. Zlikwidowano 5 z 6 zaplanowanych do likwidacji szkół. Największa szkoła podstawowa z planowanych do likwidacji we wsi Kępie została przekształcona w filię nowej szkoły podstawowej w siedzibie gminy. Ma w niej działać klasa „0” i klasy od I do III. Dzieci z pozostałych zlikwidowanych szkół (w 5 wsiach) miały być dowożone do szkoły w siedzibie gminy.

Działania stopniowe, czyli likwidacja szkół poprzez wygaszanie możliwa jest tam, gdzie samorząd może ponosić stosunkowo wysokie koszty tej operacji. W kolejnych latach procesu wygaszania szkoły (czyli braku naboru nowych uczniów) koszty jej utrzymania nie zmniejszają się znacząco. Ten łagodny sposób działania ma ten minus, że jest kosztowny. Jeżeli jest on stosowany jako jedyna metoda restrukturyzacji sieci szkół to stać na niego tylko gminy relatywnie bogatsze. Taka forma likwidacji szkoły ma jeszcze jedną istotną przewagę: pozwala na ogół uniknąć protestów rodziców i nauczycieli.

Coraz większego znaczenia w działaniach wójtów nabiera polityka przekazywania szkół w ręce różnorodnych stowarzyszeń lub osób fizycznych. Skłania ich do tego kompromisowy charakter tego rozwiązania. Po pierwsze z tego tytułu pojawiają się w budżecie samorządu oszczędności. Przekazanie szkoły stowarzyszeniu ogranicza wysokość dopłat samorządu tylko do wysokości subwencji. Z tego tytułu samorząd może osiągnąć oszczędności tej części swoich kosztów, które wcześniej ponosił ponad subwencje na utrzymanie tej szkoły. Po drugie rozwiązanie to pozwala wyjść władzom samorządowym z twarzą wobec lokalnych środowisk. Konflikt lokalny w związku z zamiarem



likwidacji szkoły kończy się satysfakcjonującym rozwiązaniem dla obu stron (władzy samorządowej i społeczności lokalnej). Najbardziej poszkodowanymi na zmianie charakteru szkoły są nauczyciele.

Obok decyzji o likwidacji szkół, najwięcej emocji w ostatnim czasie przynoszą próby poczynienia oszczędności w wydatkach samorządów na rzecz podległych im szkół publicznych. Szczególnym tego przykładem była próba skłonienia nauczycieli, aby swoją pracę przez osiem godzin dziennie wykonywali na miejscu w szkole. Wójt gminy, który wystąpił z taką inicjatywą powołał się na art. 42 ust.1 Karty Nauczyciela: „Czas pracy nauczyciela zatrudnionego w pełnym wymiarze zajęć nie może przekraczać 40 godzin na tydzień”. W tym samym artykule w ustępie 3 określony został tygodniowy wymiar godzin dydaktycznych dla poszczególnych stanowisk i typów szkół. Dla nauczycieli wszystkich typów szkół wynosi on 18 godzin. Po ostatniej nowelizacji Karty Nauczyciela doszło jeszcze 2 godziny tygodniowo zajęć poza pensum dydaktycznym (tzw. godziny karciane). W sumie nauczyciel jest obowiązany przepracować 20 godzin ewidencjonowanych. Następne 20 godzin są czasem nieewidencjonowanym i powinny być wykorzystane zgodnie z potrzebami szkoły. Jest to czas na sprawdzanie prac, samokształcenie, przygotowanie się do lekcji, a także dodatkowe zajęcia pozalekcyjne (kółka zainteresowań, sks-y, zajęcia wyrównawcze). W praktyce – w opinii wielu wójtów – nauczyciele w szkołach publicznych nie poświęcają wystarczająco dużo pozostałego czasu pracy na pracę z dziećmi (zajęcia indywidualne, zajęcia pozalekcyjne, kółka zainteresowań). Nauczyciele po wykonaniu pensum dydaktycznego podejmują się pracy w innych szkołach i instytucjach oświatowych. Natomiast obok opłacania etatu nauczycielskiego gminy ponoszą dodatkowe koszty opłacając pozalekcyjne zajęcia dodatkowe. Sytuacja ta stała się podstawą postulatu, aby nauczyciele spędzali w szkole pełne 40 godzin pracy tygodniowo.

Dodatkowo problem ten – wg wójta gminy – polega na tzw. średniej płacowej nauczycieli (wg której ma być wypłacone wyrównanie niezależnie od wkładu pracy wnoszonego przez nauczyciela). Zgodnie z obliczeniami wójta gminy wyliczona średnia płacowa nauczycieli odpowiada 18 godzinom pensum i 6 godzinom ponadwymiarowym. Przy takim rozłożeniu czasu pracy gmina nie musiałaby wypłacać wyrównania (czyli dodatku uzupełniającego). Ponieważ nauczyciele w gminie w warunkach niżu demograficznego pracują wyłącznie godziny pensum to gmina za brakujące im 6 godzin dydaktyki (do średniej płacowej nauczycieli) musi wypłacać dodatek uzupełniający. Ta sytuacja leżała u podstaw propozycji, aby nauczyciele przebywali w szkole 8 godzin dziennie. (Gmina Repki. Zreformować oświatę ... w: Gazeta Sokołowska 23 listopada 2011)

Propozycja ta spotkała się ze zdecydowaną reakcją ZNP. Działania wójta „nauczyciele a także dyrektorzy szkół odebrali jako jednoznaczny brak zaufania ze strony organu prowadzącego”.



Skrytykowano „administracyjno-biurokratyczne podejście do nauczycielskiej pracy (...), która polega na wzajemnym zaufaniu i wspólnym działaniu dla dobra dziecka, a tego w żadne normy godzinowe ująć się nie da”. W reszcie wypomniano wójtowi gminy, że za organizację pracy szkoły odpowiada jej dyrektor i nie powinien być w swej roli ograniczany. (Halina Drachal „Eksperyment. Jak w Repkach wójt gminy dyscyplinuje nauczycieli” w: Głos Nauczycielski (nr 48) 30 listopada 2011 s.11)

Każda z wymienionych form działania wójtów i prezydentów miast może naruszyć utrwaloną strukturę interesów różnych grup społecznych wywołując niezadowolenie i opór.

Radni

Na zachowania radnych w sprawach szkół ma wpływ wiele czynników. Są one jednak zróżnicowane w zależności od charakteru i wielkości gminy. W małych gminach wiejskich występuje niewielki stopień upolitycznienia rady. Ponad przynależność partyjną przekłada się reprezentację lokalnych interesów. Wpływ mieszkańców gminy na radnych ma charakter sąsiedzki. W średnich miastach barwy partyjne zaczynają dzielić radnych na kluby. Jednak w tym przypadku poza aktualnym podziałem politycznym istnieje wiele ugrupowań samorządowych, które w radzie odgrywają znaczącą rolę. W dużych miastach stopień upolitycznienia radnych jeszcze bardziej rośnie.

W układzie wiejskim i małych gminach nacisk na radnych wywiera społeczność lokalna (wsi, okolicy, sąsiednich wsi). Czasami jest ona na tyle skuteczna, że radni pod wpływem perswazji sąsiadów, pomimo pierwotnego poparcia dla zmian w sieci szkół zgodnie z zaproponowanymi przez wójta projektami, przy kolejnym głosowaniu wycofują swoje poparcie i głosują przeciw. Znaczenie ma także, w którym roku kadencji podejmuje się decyzje likwidacji szkół. Najlepszym okresem jest pierwsza połowa czteroletniej kadencji. Po pierwsze potrzebny jest pewien czas na „oswojenie się” radnych z myślą o koniecznych zmianach. Pierwszy rok kadencji jest też okresem nauki dla radnych jak być reprezentantem całej gminy.

Wójtowie pełniący dłużej swoją funkcję zwracają uwagę, że na zachowania radnych ma wpływ ich doświadczenie w pracy w radzie. Radni wybrani po raz pierwszy czują się bardziej reprezentantami swoich środowisk niż reprezentantami całej gminy. Dopiero dłuższy czas pracy w radzie zmienia stopniowo ich spojrzenie na sprawy w gminie jako całości. Sytuacja taka jest na ogół krytycznie oceniana przez społeczność lokalną. Jeżeli radny popiera niekorzystne dla danej wsi projekty to wynika to zdaniem społeczności lokalnej z nacisków wójta (który może coś obiecać lub coś utrudnić).



Ale nawet dłuższy czas pracy w radzie nie skłoni radnego ze wsi, w której planuje się zlikwidować szkołę do głosowania za. Jest to niezależne od słuszności argumentów merytorycznych leżących u podstaw takiej propozycji.

W średnich i dużych miastach przynależność partyjna lub do lokalnego ugrupowania wyborczego zaczyna mieć coraz większy wpływ na zachowania radnych. Mniejszy nacisk najbliższego środowiska pozwala radnym w większym stopniu działać zgodnie z sytuacją ugrupowania w układzie władzy lokalnej. Znaczenie ma fakt czy przedstawiciele danej partii (czy ugrupowania) znajdują się w składzie koalicji rządzącej w danym samorządzie czy też w opozycji. Jeżeli znajdują się w opozycji to głosują przeciw – niezależnie do faktu czy jest to radny wybrany z ramienia PO czy PiS. Na szczeblach samorządu powstają (egzotyczne) układy koalicyjne o różnych konfiguracjach lokalnych ugrupowań i partii.

Jeżeli opozycyjne w parlamencie ugrupowanie polityczne współrządzi w danym mieście to może dojść do paradoksalnych sytuacji. Przykładem była sytuacja jaka zdarzyła się w Łodzi w 2011 roku. Wiceprezydent miasta z ramienia PiS, odpowiedzialny za edukację opracował program zamknięcia 19 szkół w mieście. Radni, w tym także z ugrupowania PiS, poparli ten projekt. W tym samym czasie PiS w Sejmie zarzucił PO przeprowadzanie „rzezi szkół”. W odpowiedzi przedstawiciel rządu powołał się na przykład Łodzi. W rezultacie struktury tej partii w mieście zostały przez władze PiS rozwiązane.

Innego rodzaju paradoksalna sytuacja miała miejsce w Chełmie w 2012 roku. W mieście rządzi koalicja dwóch stowarzyszeń lokalnych i PSL. Radni z ramienia PiS jak i PO są w opozycji. Władze miasta zgłosiły projekt uchwały o zamiarze likwidacji dwóch szkół. Radni PO wnioskowali na początku o przełożenie sesji, następnie o zdjęcie obu uchwał z porządku obrad. Kiedy oba wnioski nie zostały przyjęte wówczas radny PiS zgłosił wniosek o dwutygodniową przerwę w obradach. Po odrzuceniu kolejnego wniosku opozycji i przeprowadzeniu (gorącej) dyskusji w sprawie likwidacji tych szkół, przystąpiono do głosowania. Wówczas, aby uniemożliwić przyjęcie tych uchwał radni opozycyjni z PiS i PO postanowili opuścić salę. Tak się jednak złożyło, że w obu głosowaniach wzięło udział po jednym radnym opozycyjnym z PiS, którzy nie zdążyli opuścić sali i zagłosowali „przeciw”. Dzięki tej sytuacji głosowanie było ważne, ponieważ „za” głosowało 11 radnych koalicji, a jeden głos „przeciw” zapewniał kworum. Za swoje zachowanie radny PiS zapłacił wykluczeniem z klubu PiS.



Nauczyciele i dyrektorzy szkół

Dyrektorzy przewidzianych do likwidacji szkół często inspirują rodziców do wyrażenia negatywnej reakcji na planowane zmiany. Rzadko jednak stają na czele frontu walki o utrzymanie szkoły. Jeżeli władze lokalne mają dla nich atrakcyjne propozycje dalszego zatrudnienia to nie podejmują aktywności w obronie szkoły. Natomiast w przypadku narastającego konfliktu są w pierwszej kolejności namawiani do przejęcia i poprowadzenia szkoły jako jednostki niepublicznej.

Sytuacja nauczycieli pozornie wygląda dość dobrze. W szkołach publicznych prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego są objęci Kartą Nauczyciela. Daje ona tej grupie zawodowej wiele przywilejów określając jednocześnie czas pracy (pensum dydaktyczne) i wysokość wynagrodzeń. Jednocześnie do końca 2010 roku gmina oferowała na ogół nowe miejsca pracy w przypadku likwidacji szkoły. Ta wygodna sytuacja zawodowa zaczęła się jednak zmieniać w skali kraju, mniej więcej od 2010 roku. Władze samorządowe przestały oferować nauczycielom zwalnianym z likwidowanych szkół nowych miejsc pracy czyli możliwości zatrudnienia w innych szkołach prowadzonych przez samorządy. W tej sytuacji rozwiązaniem może być zatrudnienie w sektorze szkół niepublicznych prowadzonych przez stowarzyszenia oraz osoby fizyczne (np. przez poprzednich dyrektorów szkół publicznych). Każda niepubliczna szkoła może zawierać umowy z nauczycielami na różnych warunkach. Jednak wspólnym mianownikiem dla takiej formy zatrudnienia jest utrata przywilejów wynikających z Karty Nauczyciela. W szkołach niepublicznych nauczyciele są zatrudniani w oparciu o Kodeks Pracy. Takie zatrudnienie oznacza spadek płacy. Najniższym punktem odniesienia staje się krajowe minimum płacy, które obecnie wynosi 1500 złotych miesięcznie. W miejsce licznych dodatków wchodzi najwyżej kwartalna premia o uznaniowej wysokości. Kolejną konsekwencją jest zwiększenie liczby godzin dydaktycznych i godzin zajęć w szkole (znacznie ponad pensum określone w Karcie Nauczyciela). Do tego dochodzi utrata szeregu przywilejów (urlopy wakacyjne, ferie w trakcie roku szkolnego, urlopy roczne dla podratowania zdrowia). W niektórych umowach nauczyciele zatrudnieni są na czas określony od września do czerwca, co oznacza, że nie są płaćni za okres letnich wakacji. Często są także sytuacje zatrudniania na część etatu.

Sytuacje większości nauczycieli zatrudnionych poza szkołami prowadzonymi przez samorząd syntetycznie streszcza tytuł wywiadu udzielonego przez nauczycielkę ze szkoły niepublicznej: „Pracuję więcej, zarabiam mniej”. Wśród pozytywnych stron pracy w szkole niepublicznej wymienia się silniejszą motywację do prowadzenia zajęć, większą kreatywność i szersze pole do realizacji własnych ambicji. „W niepublicznej szkole więcej ode mnie zależy, piszemy projekty, szukamy pieniędzy na



działania z dziećmi, jesteśmy traktowani poważnie i po partnersku”. Jednak wymienione pozytywy nie zmieniają poczucia frustracji nauczycieli zatrudnionych w szkołach niepublicznych: „Jestem wkurzona – mam to samo wykształcenie, wysiłam się więcej, a zarabiam tysiąc złotych mniej niż koledzy, tylko dlatego że oni pracują w szkole gminnej”. („Pracuję więcej, zarabiam mniej” w: Gazeta Wyborcza, wydanie sobotnio – niedzielne 21-22 stycznia 2012 roku, s. 4).

W sumie nauczyciele stają się coraz bardziej zagrożoną w swych dotychczasowych przywilejach grupą zawodową. Już blisko 8.5 % zatrudnionych jest poza Kartą Nauczyciela. Zagrożenie ich dotychczasowej sytuacji wynika także z szeregu działań podejmowanych przez wójtów gmin, którzy coraz częściej poszukują nowych możliwości oszczędzania na wydatkach oświatowych. Dla nich główne koszty oświaty kryją się w płacach nauczycielskich, których nie jest w stanie pokryć otrzymywana subwencja.

Rodzice dzieci

Rodzice dzieci uczęszczających do wiejskich szkół – są grupą społeczną, która może w wyniku likwidacji szkoły więcej stracić niż tylko szkołę dla swoich pociech. Tracą także instytucję, która spełniała rolę ośrodka kultury. Rodzice dzieci uczęszczających do szkół miejskich są z tego punktu widzenia mniej stratni. Szkoła, do której uczęszczają ich dzieci jest tylko szkołą.

Stopień zaangażowania rodziców i społeczności lokalnej w obronę szkół jest bardzo zróżnicowany. W większości przypadków nie następuje „samoistna” mobilizacja tej grupy społecznej. Często inspiracja do obrony szkoły wychodzi od dyrekcji i nauczycieli zagrożonych placówek. Mobilizacja ta jest tym skuteczniejsza im lepsza szkoła może być zlikwidowana. Podstawowe kryterium podawane jako powód likwidacji szkoły: mała i ze zmniejszającą się ilością uczniów nie jest przekonujące dla rodziców. Na wsiach to właśnie mała, ale „własna” szkoła stanowi ważną wartość dla społeczności. W miastach mała szkoła często osiąga stosunkowo dobre wyniki nauczania i zapewnia „rodzinną” atmosferę. Przeniesienie dzieci do większej szkoły odbiera rodzicom poczucie bezpieczeństwa dla ich pociech. Ta sytuacja mobilizuje rodziców do zgłoszenia protestu i zaangażowania się w obronę placówki.

Sposoby działania rodziców są zróżnicowane. Pełna lista obejmuje: pisanie listów protestacyjnych; zbieranie podpisów w obronie szkoły; liczny i aktywny udział w zebraniach informacyjnych organizowanych w szkołach przez władze samorządowe, aktywny udział w sesjach rad poświęconych likwidacji ich szkoły, inspirowanie publikacji prasowych, organizowanie pikiet i przemarszów pod budynki władz samorządowych, okupacja budynku szkoły, zaskarżanie uchwał samorządu do sądów

administracyjnych (głównie z punktu widzenia podważania spełnienia warunku i obowiązku poinformowania ich o zamiarze likwidacji szkoły), inicjowanie oddzielnych spotkań z radnymi.

Szeroka gama możliwości działania, skłania coraz częściej władze samorządowe do pozostawienia rodzicom inicjatywy przy stworzeniu stowarzyszenia, które potencjalnie przejmie szkołę.

Jednocześnie jeżeli władze samorządowe same wskazują stowarzyszenie, które może przejąć szkołę, to wywołuje to podejrzliwość rodziców.

Kuratoria

Kuratorzy do 2010 roku mieli prawo wyrażania zgody na likwidację szkół. W okresie od roku 2005 do 2009 wydali około 12 % negatywnych opinii dotyczących tych spraw. W 2010 roku, po zmianie przepisów ustawy „o systemie oświaty”, kuratorzy utracili prawo wyrażania zgody na likwidację szkół. Zgodnie z nowymi przepisami kurator oświaty ma jedynie kompetencje do opiniowania rozstrzygnięć organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Opinia kuratora nie jest wiążąca. Po tej zmianie wskaźnik negatywnych opinii w 2010 roku zmniejszył się do 7 %. W nowych warunkach działania kuratorzy – broniąc swoich pozycji – namawiają wójtów do wczesnego przeprowadzenia szerokich konsultacji społecznych. Charakterystyczna dla środowiska jest wypowiedź lubelskiego kuratora oświaty, który stwierdził: „Zawsze uprzedzamy, by w przypadku jakichkolwiek zmian organizacyjnych szkoły, wójtowie rozmawiali z radą pedagogiczną i rodzicami, prosili ich o opinie, wysłuchali ich argumentacji. Zgoda rady pedagogicznej, rady rodziców i związków zawodowych na przekształcenie małej szkoły jest dla wielu samorządów bardzo ważna. Podobnie jak opinia kuratora. Jest im łatwiej podjąć decyzję. Jeśli opinia jest negatywna, zaczynają się zastanawiać, że może jednak tej uchwały nie przyjmować, poszukać innego rozwiązania” („Likwidacja to ostateczność” – wywiad z Krzysztofem Babiszem, lubelskim kuratorem oświaty. w: Głos Nauczycielski nr 6 (9 lutego 2011)).

Przy restrukturyzacji sieci szkół pozostawiono kuratorium jedną kompetencję stanowiącą. Dotyczy ona sytuacji połączenia w zespół szkoły podstawowej i gimnazjum. W artykule 65 ust. 5b zapisano, że takie połączenie „wymaga pozytywnej opinii kuratora oświaty”. W tej sytuacji kuratorzy nie zawsze zgadzają się z argumentacją władz samorządowych o oszczędnościach płynących z takiej reorganizacji. Oceniają, że takie połączenie może być niekorzystne dla uczniów, zwłaszcza szkół podstawowych. (por. Danuta Frey „Gmina nie decyduje o łączeniu szkół” w: Rzeczpospolita 23 stycznia 2012 dodatek Samorząd, s. C7)

Związki zawodowe

Związki zawodowe nauczycieli są generalnie przeciwne realizowanej przez władze polityce restrukturyzacji szkół. Ich możliwości działania w procesie restrukturyzacji szkół zostały ograniczone do wydania opinii w sprawie zamiaru likwidacji szkoły. W związku z tym skoncentrowały się one na obronie karty nauczyciela i krytyce skutków oddania polityki restrukturyzacji szkół w ręce samorządów. Kiedy w 2009 roku trwały prace nad zmianami w ustawie „o systemie oświaty” upraszczające procedury przejmowania małych szkół przez fundacje i stowarzyszenia, ZNP zorganizowało akcję pod hasłem „nie damy popsuć naszej szkoły”. Zdaniem działaczy związkowych gminy likwidując lub przekazując małe szkoły stowarzyszeniom przyczynią się do drastycznego obniżenia jakości nauczania.

W grudniu 2011 roku Zarząd Główny ZNP opublikował Pakt dla edukacji. Jest to programowy dokument, który zawiera propozycje kierunków zmian, w których – zdaniem ZNP – powinna pójść edukacja. Poddano w nim krytyce oddawanie zadań administracji publicznej „innym podmiotom prawnym czy stowarzyszeniom”. Politykę tą nazwano „neoliberalnym paradygmatem” prowadzącym do komercjalizacji oświaty. Jest ona zaprzeczeniem konstytucyjnej zasady upowszechnienia oświaty i zapewnienia wszystkim obywatelom dostępu do bezpłatnej edukacji. Konkretne rekomendacje ZNP dotyczyły:

- utrzymania obowiązujących zapisów ustawowych ograniczających możliwość przekazywania szkół,
- przywrócenia obowiązku uzyskania przez JST zgody kuratora oświaty i placówek oświatowych,
- realizacji ogólnopolskich programów promocji dobrych praktyk w prowadzeniu publicznych szkół samorządowych.

Związek bronił pozycji dyrektora szkoły i jego ustawowych zadań, podkreślając, że obecnie jest on „swoistym zakładnikiem organu prowadzącego”. Rekomendował „spójną koncepcję reformy nadzoru pedagogicznego”, „zwiększenie wydatków na oświatę w przeliczeniu na jednego ucznia co najmniej do średniego poziomu w krajach OECD”, „uwzględnienie w algorytmie podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla samorządów wszystkich zadań realizowanych przez szkołę”. ZNP podkreślał konieczność utrzymania małych szkół w ramach jednostek prowadzonych przez JST. W tym celu postulował „wprowadzenie dodatkowej wagi do algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla szkół liczących poniżej 70 uczniów w celu zwiększenia dochodów JST prowadzących małe

szkoły”. W swoich rekomendacjach protestował przeciwko oszczędnościom wprowadzanym przez gminy w kosztach działalności szkoły. Dotyczyło to np. ustawowego zagwarantowania funkcjonowania biblioteki szkolnej jako jednej z pracowni szkolnych; określenia maksymalnej liczby uczniów w oddziałach, zahamowania procesu likwidacji stołówek szkolnych.

Szczególny nacisk został położony na obronę Karty Nauczyciela drogą uregulowania w niej zasad zatrudniania i zwalniania nauczycieli, maksymalnego wymiaru pensum dydaktycznego, gwarantowania minimalnej wysokości wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatków (określanych na poziomie organów prowadzących), przysługujących nauczycielom świadczeń pracowniczych. W jednym punkcie ZNP ujęło się za uregulowaniem w karcie nauczyciela stosunków służbowych nauczycieli zatrudnionych w placówkach niepublicznych. Dotyczyło to zasad nawiązywania i rozwiązywania stosunków pracy.

W publicznych dyskusjach wokół Karty Nauczyciela, przewodniczący ZNP Sławomir Broniarz stwierdził: „Szkole bez Karty grozi obniżenie jakości kształcenia, gorsze warunki pracy i umowy czasowe dla nauczycieli”. (Sławomir Broniarz „Szkola bez Karty będzie gorsza” w: Gazeta Wyborcza 23 lutego 2012 r., s. 15)

Solidarność – Oświatowa Solidarność także była i jest krytyczna wobec zmian w ustawie o systemie oświaty dającej możliwości przekształcania szkół. Zdaniem działaczy związkowych wraz z przekazaniem jednostkom samorządu terytorialnego szerokich uprawnień państwo stopniowo pozbywa się odpowiedzialności za oświatę. Jednocześnie rząd przekazując coraz szersze uprawnienia samorządom nie zwiększył im środków niezbędnych do realizacji tych zadań. W rezultacie kondycja finansowa samorządów jest bardzo różna. W zależności od tej sytuacji może powstać tyle systemów oświatowych, ile samorządów. Przekształcenia które się dokonują odbywają się kosztem uczniów i nauczycieli. Nauczyciele wykonujący ten sam zawód, realizujący te same zadania i mający te same obowiązki mają różny status prawny. W szkołach niepublicznych warunki pracy nauczycieli ulegają znacznemu pogorszeniu: wydłuża im się czas pracy, zmniejsza wynagrodzenie, nie zapewnia pensum dydaktycznego w jednej szkole, zmuszając do jeżdżenia po kilku szkołach, co uniemożliwia zaangażowanie nauczyciela w pracę pozalekcyjną z uczniem. W sumie Solidarność jest na ogół przeciw projektom likwidacji szkół lub przejmowania ich przez osoby fizyczne i stowarzyszenia.



Modele konfliktów wokół restrukturyzacji sieci szkół i charakterystyka prowadzonego dialogu

Skala zjawiska likwidacji szkół i związanych z tym konfliktów może być oszacowana na podstawie ankiety przeprowadzonej w ramach prac zespołu badawczego nad „doskonaleniem strategii zarządzania oświatą”. Badania przeprowadzono w 320 gminach. W badanej grupie przeważały gminy wiejskie (204) i miejsko-wiejskie (77). Na pytanie czy w gminie w okresie ostatnich 5 lat powstała potrzeba zamknięcia szkoły pozytywnie odpowiedziało 95 przedstawicieli JST co stanowiło 30 % badanej próby. Pomimo zadeklarowania takiej potrzeby tylko w 72 gminach przygotowano plany zamknięcia szkół (23 %). W 22 przypadkach wycofano się z zamiaru likwidacji ze względu na uznanie argumentów, że szkoła jest jedynym ośrodkiem kultury w miejscowości oraz obaw przed negatywną reakcją społeczną. Znacznie rzadziej wymieniano jako powód zaniechania likwidacji ochronę miejsc pracy dla nauczycieli lub niechęć do obciążania dzieci dojazdami do szkół. W 72 gminach, w których przygotowano plany likwidacji za główne kryterium przyjęto „wysokie koszty utrzymania szkoły” (82 % wskazań). Prawie żadną rolę jako kryterium nie odegrały „niezadowalające wyniki egzaminów zewnętrznych” (4.7 % wskazań) lub „niskie kwalifikacje kadry nauczycielskiej” (2.5% wskazań). W przypadku 72 JST, które przygotowały plany likwidacji szkół w 52 udało się je w pełni zrealizować (ponad 70%). Natomiast w 20 przypadkach z planów się wycofano całkowicie lub częściowo. Głównym powodem braku ich realizacji były interwencje radnych (blisko 50 % wskazań) i protesty rodziców (blisko 40% wskazań). Można przyjąć że były to sytuacja głośnego lokalnie konfliktu. Sytuacje takie zdarzyły się 6 % badanych gmin. W sześciu przypadkach wymieniono jednocześnie trzy powody: interwencje radnych, protest rodziców i protest nauczycieli. Można przyjąć z dużym prawdopodobieństwem, że te 6 przypadków (2 % badanych gmin) zostało nagłośnione w skali lokalnej, wojewódzkiej i być może centralnej.

Na podstawie przytoczonych wyników ankiety można stwierdzić, że procesy restrukturyzacji sieci szkół realizowane przez samorząd terytorialny przebiegają w większości przypadków bez głośnych konfliktów. Wiele takich sytuacji, wywołując niezadowolenie społeczności lokalnej, nie przekształca się w czynny protest. Może to wynikać z pozycji lidera jaką pełni wójt czy prezydent miasta wobec społeczności lokalnej. Taki faktyczny lider ma za sobą radę, która jest już doświadczona i uzgadnia z władzami wykonawczymi programy zmian w kontekście całłościowych interesów gminy lub miasta. Projekty zmian, które przedstawia wójt lub prezydent są akceptowane przez radę. Społeczność lokalna jest pasywna i nie ma wśród niej uznanych i konkurencyjnych wobec władz lokalnych autorytetów. W takich warunkach restrukturyzacja szkół nie wywołuje gorących emocji. Tylko

w około 1/3 sytuacji realizowanych zmian w sieci szkół pojawia się jakaś forma protestu ze strony rodziców, mieszkańców czy nauczycieli.

Kiedy konflikt już się pojawi to z reguły ma swoją specyfikę, uwarunkowania i przebieg. Składa się na to dotychczasowe działania i doświadczenie władz gminy, układ sił społecznych w radzie, rola i pozycja lokalnych liderów, charakterystyka szkół i postawy głównych aktorów. Niezależnie jednak od zróżnicowanej specyfiki lokalnej można próbować stworzyć dwa modele konfliktów, które znajdują potwierdzenie w wielu sytuacjach.

Model 1

Model 1 można porównać do działań o charakterze „pospolitego ruszenia”. Negatywna reakcja pojawia się przy okazji spotkań inicjowanych przez władze informujące o swoich zamierzeniach. Na spotkaniach, które odbywają się w szkole wójt (władze gminy) wyjaśniają przyczyny, dla których konieczna jest restrukturyzacja szkół. Pokazują wysokość dopłat z budżetu gminy na utrzymanie szkół. Odwołują się do argumentów finansowych w powiązaniu z sytuacją demograficzną. Winą za powstałą sytuację obarczają władze centralne, które zwiększając zadania samorządów nie gwarantują jednocześnie wystarczającej ilości środków na ich realizację.

Ta argumentacja poparta jest konkretnymi liczbami obrazującymi stan budżetu, udział w nim wydatków oświatowych oraz skalę innych potrzeb w gminie. Prezentowane stanowisko można nazwać „racjonalnością ograniczoną”. Jest ona bowiem ograniczona warunkami brzegowymi, na które pojedynczy samorząd nie ma wpływu (wysokość subwencji i zobowiązania z tytułu Karty Nauczyciela).

Dyskusja jaką inicjują zainteresowani mieszkańcy narzuca inny styl rozmowy. Z ich strony pojawiają się głównie argumenty emocjonalne. Zarzucają oni swojej władzy złe gospodarowanie i niszczenie dorobku i wartości wytworzonych przez mieszkańców (szkoła). Argumenty emocjonalne często przeradzają się w zarzuty i ataki personalne na przedstawicieli władz. W takiej dyskusji ujawnia się stopień frustracji przedstawicieli społeczności lokalnej.

Dyskusja prowadzona w taki sposób może się następnie powtórzyć na posiedzeniu rady gminy przy podejmowaniu uchwał dotyczących planowanych zmian w sieci szkół. W tym momencie spór rozstrzygają radni, którzy w większości sytuacji przyjmują „racjonalny” punkt widzenia. W modelu pierwszym sprzeciw wobec planowanych zmian nie przekształca się w „zorganizowany opór” i „pospolite ruszenie” rozchodzi się do domów.

Model 2

Model 2 można porównać do działań przeprowadzanych przez „regularną armię” przeciwników proponowanych zmian. Żywiłowa reakcja „pospolitego ruszenia” przekształca się w protest, w którym zaczynają ze sobą współpracować różne grupy społeczne (rodzice, nauczyciele, lokalne organizacje). Zostaje on wsparty przez struktury formalne (np. rady rodziców, dyrektorzy szkół) oraz lokalne autorytety. Protestującym sprzyjają często lokalne media poprzez informacje o zaistniałym konflikcie. Ważną rolę mogą odegrać organizacje pozarządowe specjalizujące się w udzielaniu pomocy prawnej i merytorycznej przy próbach utrzymania szkół.

Rosnący stopień organizacji protestujących przypomina efekt „kuli śnieżnej”. Jednak obok dotychczasowego stylu argumentacji opartej na emocjach pojawia się dyskusja o wartościach i konkretnych alternatywnych rozwiązaniach. W gronie protestujących kształtuje się nieformalna grupa liderów, w skład której wchodzi zorientowani w sprawach gminy przedstawiciele różnych środowisk i zawodów. Grupa ta planuje działania i często proponuje własne rozwiązania spornego problemu. Z jednej strony szuka się merytorycznych argumentów osłabiających wymowę „racjonalnej argumentacji” władz z drugiej strony wskazuje na możliwość oszczędności w innych obszarach działalności JST.

Zwiększona presja na radnych doprowadza do konfrontacji, której skutkiem może być rezygnacja władz z proponowanych zmian w danym roku lub odrzuceniem przez radnych części lub całości proponowanych uchwał. Pomędzy tymi dwoma skrajnymi modelami konfliktu mieści się kilka rozwiązań pośrednich (o charakterze kompromisowym), które mogą polegać na założeniu szkoły niepublicznej albo stopniowym wygaszaniu planowanych do likwidacji szkół.

Kiedy już pojawi się konflikt to jedynym sposobem jego rozwiązania staje się rozmowa zainteresowanych stron. W przypadku konfliktów wokół likwidacji szkół rozmowy i negocjacje stają się bardzo trudne. Jedną z przyczyn jest fakt, że dialog toczy się na różnych poziomach i przy użyciu odmiennych stylów argumentacji.

a. argumenty odwołujące się do racjonalności

Dyskusja na odwołującą się do racjonalności zaczyna się od pytania „na co nas stać?” i „co wybrać przy istniejących ograniczeniach?”. Ten rodzaj argumentów przedstawiają władze samorządowe, które stają wobec konieczności dokonywania wyborów przy ograniczonych możliwościach zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej. W przypadku racjonalizacji sieci szkół tego typu



argumenty odwołują się do stanu finansów samorządów, rosnącego udziału wydatków na oświatę i zmniejszającej się liczby dzieci w wieku szkolnym. W tej sytuacji utrzymywanie bez zmian infrastruktury szkół w gminie lub w mieście jest działaniem nieracjonalnym.

Z innego punktu widzenia racjonalność oznacza także tworzenie alternatywnych rozwiązań, które otwierają pole do negocjacji i pozwalają na kompromisowe decyzje. Nie jest racjonalnym twarde trzymanie się własnego stanowiska i nie przyjmowanie racjonalnych argumentów drugiej strony. W tym drugim znaczeniu terminu racjonalność obie strony sporów wokół restrukturyzacji szkół powinny się jeszcze wiele nauczyć. Dialog prowadzony w oparciu o racjonalne argumenty jest najbardziej obiecującym i pożądanym.

b. argumenty odwołujące się do emocji

Emocje ujawniają się po obu stronach powstałego konfliktu. Najbardziej agresywny charakter ma „lament polityczny” przeciwników obecnych rządów. Jest on widoczny na forach internetowych i pojawia się na spotkaniach władz samorządowych z mieszkańcami. Padają tam oskarżenia o świadome „niszczenie oświaty” „niszczenie szkół” i „ogłupianie narodu”. Emocje ujawniają się również w odniesieniu do przedstawicieli władz lokalnych. Są oni oskarżani o złe gospodarowanie, wysokie pensje aż po podejrzenia o korupcję. Dyskusja prowadzona przy użyciu tego typu argumentów jest najbardziej niszcząca dialog i uniemożliwia jakiegokolwiek porozumienie.

c. argumenty odwołujące się do wartości

W konfliktach wokół restrukturyzacji szkół dominują dwa odmienne sposoby rozumienia takich wartości jak „dobro ucznia” i „dobra szkoła”. Dla protestujących przeciwko likwidacji małych szkół (i przeciwników restrukturyzacji sieci szkół) wartością jest szkoła położona „tuż obok” i traktowana jako „swoja”. Zapewnia ona spokój i bezpieczeństwo dzieci oraz gwarantuje ścisłą więź między nauczycielami, dziećmi i rodzicami. Więź ta zostaje zerwana, gdy dziecko dojeżdża do innej miejscowości, funkcjonuje w „obcym” środowisku i jest traktowane formalnie przez „innych” nauczycieli. Na wsiach szkoła stanowi ponadto większą wartość niż tylko miejsce nauki. Jest to także „ośrodek kultury”. W tym sposobie myślenia mała szkoła w mieście lub na wsi nie oznacza automatycznie niższej jakości wykształcenia. Małe szkoły zapewniają bliższą więź nauczyciela z uczniem i bardziej sprzyjają rozwijaniu indywidualnych zdolności.

Dla zwolenników restrukturyzacji sieci szkół wartością jest szkoła „nowoczesna” oferująca uczniom różne możliwości rozwijania umiejętności i zainteresowań. Pożądana jest szkoła, w której nie będzie



łączonych klas i rozwijać się będzie zdrowa rywalizacja pomiędzy uczniami. Szkoła z szerokim zapleczem nowoczesnej infrastruktury (boiska, baseny, sale gimnastyczne, klasy przedmiotowe, bogata biblioteka). Realizacja „dobra ucznia” w takiej szkole będzie możliwa w wyniku zaoferowania szerokiej i zróżnicowanej oferty kształcenia programowego i pozalekcyjnego.

W dyskusjach z użyciem takich argumentów charakterystyczna jest „idealizacja” wyznawanego systemu wartości. Dialog z użyciem tego typu argumentów można prowadzić pod warunkiem, że strony zrelatywizują swój idealistyczny obraz.

Sposób prowadzenia dialogu w ocenie skonfliktowanych stron:

W oczach władz samorządowych sposób prowadzenia dialogu przez stronę społeczną wygląda następująco:

- rozmowy toczą się przy przyjęciu strategii – wygrany/przegrany,
- strona społeczna nie słucha i nie stara się zrozumieć racjonalnych argumentów,
- reaguje emocjonalnie,
- koncentruje się na obaleniu argumentów odwołując się do symbolicznych wartości,
- nie dążą do kompromisu tylko do wygrania bitwy.

Natomiast w oczach strony społecznej dialog, który prowadzi władza wygląda następująco:

- zaprosić (mieszkańców, rodziców, nauczycieli),
- poinformować o przygotowanych decyzjach,
- ewentualnie wysłuchać,
- zignorować to, co mówi druga strona.

Wspólnym mianownikiem obu opisów sposobu prowadzenia dialogu przez stronę przeciwną jest zarzucany wzajemnie brak komunikacji zwrotnej i koncentracja każdej strony na obronie własnego stanowiska. Ten sposób prowadzenia negocjacji (dialogu) został nazwany w literaturze negocjacyjnej strategią pozycyjną. Jest ona rekomendowana tylko wówczas, gdy spotkanie stron ma charakter jednorazowy i strony nie będą ze sobą powiązane w przyszłości (lokalnie, środowiskowo, zawodowo). Innym sposobem prowadzenia negocjacji i dialogu jest strategia problemowa. Polega ona na identyfikacji interesów stron i wspólnym poszukiwaniu pól porozumienia lub kompromisu. Sposób prowadzenia dialogu polega na zrozumieniu stanowiska drugiej strony i wspólnym poszukiwaniu



sposobów zaspokojenia interesów obu stron. Trudnym do osiągnięcia warunkiem prowadzenia takich rozmów jest zgoda na ten sposób prowadzenia negocjacji przez obie strony.

Rekomendacje dla samorządów (kiedy i w jaki sposób przeprowadzać proces racjonalizacji sieci szkół)

Kiedy na wsiach pojawia się problem racjonalizacji sieci szkół podstawowym argumentem władz samorządowych jest odwołanie się do sytuacji finansowej gminy. Znacznie rzadziej jest używany argument demograficzny, związany z zmniejszającą się liczbą uczniów. Chociaż obie przyczyny są ze sobą nierozzerwalnie splecione to kolejność argumentacji w gminach wiejskich zaczyna się na ogół od sprawy budżetu gminy i rosnącego udziału wydatków oświatowych. To bardziej konieczność poczynienia oszczędności w budżecie gminy zmusza do podjęcia działań racjonalizacji sieci szkół niż demografia. Dodatkowo sposób naliczania subwencji powoduje, że im mniejsza szkoła publiczna tym większe koszty ponosi sama gmina, aby wywiązać się z nałożonych na nią obowiązków.

Typowa argumentacja władz gminy przy podjęciu zamiaru likwidacji szkoły polega na pokazaniu w budżecie gminy udziału wydatków na oświatę, wielkości otrzymywanej subwencji, a następnie udziału samych wynagrodzeń dla nauczycieli w stosunku do wielkości subwencji. Dodatkowo ilustruje się to pokazaniem liczby nauczycieli i liczby dzieci w szkołach. Końcowa konkluzja polega na pokazaniu rosnącej kwoty środków własnych gminy w utrzymaniu dotychczasowej sieci szkół. Ponieważ małe szkoły kosztują proporcjonalnie najwięcej (nie w kosztach absolutnych) wyciągany jest z tej prezentacji wniosek, że należy zlikwidować najmniejsze lub wszystkie małe szkoły na terenie gminy.

Drugim argumentem władz lokalnych jest odwołanie się do jakości szkół, warunków i poziomu nauczania. Parafrazując można powiedzieć że władze gminy zaczynają głosić zasadę „duże jest piękne”. Przenosząc tą zasadę na szkoły chcą one konsolidować szkolnictwo na terenie gminy. Teoretycznie optymalnym byłoby rozwiązanie polegające na pozostawieniu w gminie jednej szkoły podstawowej i jednego gimnazjum. Zgodnie z tą logiką stwierdzają, że mała szkoła nie tylko jest kosztowna, ale także słaba w nauczaniu i wyposażeniu materialnym. W małej wiejskiej szkole trudniej utrzymać wysoki poziom nauczania. Na przykład mało liczne i łączone klasy nie sprzyjają rozwijaniu umiejętności rywalizacji i podnoszenia poziomu i ambicji uczniów. Małe szkoły na wsiach nie są w stanie zapewnić uczniom dodatkowych możliwości rozwijania zainteresowań ponieważ nie mogą zaoferować szerszej gamy zajęć pozalekcyjnych. Natomiast duże (jak na warunki wiejskie)

i doinwestowane szkoły, do których dzieci będą dowożone, są w stanie zapewnić wyższy poziom nauczania w oddziałach i klasach wypełniających normy. Duża szkoła oferuje też na ogół dobre warunki zajęć szkolnych (sale przedmiotowe) sportowych (odpowiednie sale gimnastyczne i boiska) warunki bytowe (stołówka) oraz wiele dodatkowych zajęć pozalekcyjnych i organizowanych imprez.

Zupełnie inaczej oceniają tą sytuację zwolennicy pozostawienia małych szkół na wsiach. Dla nich podstawową wartością jest „nasza szkoła”. W gorących dyskusjach toczących się na spotkaniach w szkołach wiejskich oraz posiedzeniach komisji i rad gmin formułowane są ogólne zarzuty o złym gospodarowaniu budżetem. Odrzuca się argumentację drugiej strony o konieczności innych inwestycji (np. remontu drogi) twierdząc że „droga nie jest najważniejsza”. Często spotykanym argumentem za pozostawieniem szkoły jest podkreślenie wkładu społeczności wiejskiej w budowę, remonty czy sprzątanie budynku szkoły. Proponuje się w zamian zamknięcie innej szkoły w gminie, co jest wyrazem lokalnych antagonizmów.

Najważniejszym jednak argumentem za utrzymaniem małej wiejskiej szkoły są dwa twierdzenia. Pierwszym jest wygoda uczęszczania do szkoły blisko domu, dobra wzajemna znajomość uczniów, rodziców i nauczycieli, kontrola społeczna i bezpieczeństwo małych dzieci. Uczniowie bezpośrednio po zajęciach szkolnych mogą wracać do domów i znajdują się pod stałą kontrolą znajomych mieszkańców. Drugim argumentem jest podkreślenie faktu, że szkoła na wsi spełnia jednocześnie rolę ośrodka kultury. Jest to miejsce publiczne gdzie mogą się odbywać spotkania lokalnych stowarzyszeń, organizowane zawody sportowe i imprezy kulturalne. Likwidacja takiej szkoły pozbawia wieś wielu możliwości awansu kulturowego nie tylko dla uczniów, ale także dla dorosłych mieszkańców. Likwidacja szkoły we wsi oznacza perspektywnie degradację kulturową, migrację młodych mieszkańców do większych ośrodków, w których szkoły funkcjonują. Sytuacja ta dobrze została zobrazowana w często powtarzanym stwierdzeniu: „Gdy nie ma szkoły – wieś umiera”.

Z punktu widzenia uznawanych wartości społeczność lokalną nie przekonują argumenty drugiej strony o lepszych warunkach nauki w zbiorczej szkole czy też o organizacji przez gminę wygodnego transportu dla uczniów. Argumenty stron są formułowane w oparciu o inne wartości i inne rozumienie „dobrej dziecka”. Wartości społeczności lokalnej są bardziej tradycyjne (konserwatywne). Na ich rzecz przemawiają doświadczenia szkolne rodziców dzieci i ich dziadków, którzy na ogół uczyli się w małych wiejskich szkołach, w poczuciu swego bezpieczeństwa jaką daje „lokalna ojczyzna”. Bliskość szkoły umożliwia kontrolę i jak najszybszy powrót do domu, w którym dzieci mogły pomagać przy prowadzeniu gospodarstwa. Nauczyciele będąc także lokalnymi autorytetami byli

dobrze znani rodzicom dzieci i mieszkańcom wsi. Wszystko było „swoje” czyli „nasze”. Na te wartości nakładała się dodatkowa kulturotwórcza rola szkoły wobec mieszkańców wsi.

Dla zwolenników koncentracji sieci szkół, czyli likwidacji małych szkół wiejskich, wartością było zapewnienie dzieciom na wsiach możliwości wyrównywania szans edukacyjnych. Ich zdaniem służyć temu mogą większe i bardziej doinwestowane oraz nowoczesne szkoły. Jednak w przypadku większości gmin wiejskich argument ten korespondował z koniecznością zmniejszenia obciążeń oświatowych w budżetach gmin.

Inaczej wygląda sytuacja w miastach. W zależności od wielkości miasta plany restrukturyzacji sieci szkół mają charakter kompleksowej zmiany. Racjonalizacja sieci w mieście jest postrzegana jako działanie planowe, rozłożone w czasie i porządkujące istniejącą infrastrukturę szkół publicznych na różnych poziomach kształcenia. Na szczeblu podstawowym, w związku ze zmniejszającą się liczbą uczniów, władze miasta dążą do łączenia mniejszych szkół w rejonach. Geograficzna racjonalizacja sieci staje się podstawowym argumentem władz za likwidacją lub połączeniem szkół. W miastach pojawia się jednak nowy czynnik, który zakłóca przyjętą logikę działań. Jest nim reputacja szkoły i związana z tym większa łatwość wyboru szkoły nie związanej z rejonizacją. Czynniki te zaczynają odgrywać rolę już na poziomie szkół podstawowych i ich znaczenie rośnie wraz z przechodzeniem na wyższe poziomy edukacji.

Małe szkoły w miastach są znacznie większe od małych i średnich szkół na wsiach. Ich wyposażenie z reguły nie odbiega znacząco od warunków materialnych panujących w innych szkołach. Natomiast jeżeli taka szkoła osiąga dobre wyniki na tle innych szkół to staje się magnesem przyciągającym dzieci z innych rejonów miasta. W ten sposób motyw racjonalizacji oparty na argumentach demograficznych i geograficznych może być sprzecznym z wypracowaną przez lata pozycją szkoły w mieście. Im lepsza reputacja tym bardziej pewny staje się konflikt i prawdopodobieństwo podjęcia przez rodziców i nauczycieli akcji obrony szkoły przed likwidacją.

Generalnie można ocenić, że tempo zmian demograficznych jest szybsze niż postępujący proces racjonalizacji sieci szkół. W ubiegłych latach poszczególne samorządy w różnym stopniu przeprowadziły zmiany w oświacie na swoim terenie. Część samorządów dokonała głębokich zmian w ubiegłych dwóch dekadach. Wówczas były one jeszcze mało bolesne dla rodziców i nauczycieli. W rezultacie stosunkowo mała była liczba związanych z tym konfliktów. Samorządy, które tego nie zrobiły będą znajdować się w coraz trudniejszej sytuacji. Dotychczasowa skłonność władz samorządów do unikania trudnych i konfliktowych decyzji będzie obecnie zmuszać je do

podjęcia działań w gorszych warunkach. Po pierwsze pogarsza się sytuacja na rynku pracy dla nauczycieli i dyrektorów szkół. Zapadającym decyzjom o likwidacji szkół nie towarzyszą obecnie propozycje dalszego zatrudnienia nauczycieli w innych placówkach oświatowych. Samorządy poszukujące oszczędności w swoich budżetach będą ograniczać wydatki na oświatę. Jednocześnie będą postulować takie zmiany w Karcie Nauczyciela, które będą korzystne dla ich sytuacji finansowej. Potencjalne zmiany oznaczać będą większą niż do tej pory redukcję etatów nauczycielskich. Sytuacja ta zmobilizuje nauczycielskie związki zawodowe do obrony dotychczasowych warunków pracy i zatrudnienia.

Na podstawie prognoz demograficznych można przewidzieć, że w najbliższych kilku latach poprawi się sytuacja w szkołach podstawowych. Zjawisko echa demograficznego zwiększy około 40 tysięcy liczbę dzieci wchodzących do systemu szkolnego. W tym samym czasie problem restrukturyzacji sieci szkół przeniesie się na wyższe szczeble szkolnictwa. W 2012 roku nasili się proces remanentów szkół na poziomie ponadgimnazjalnym. Będzie on jednak przebiegać łagodniej ponieważ część przewidywanych do likwidacji szkół nie prowadzi już naborów. Sposób ich likwidacji w większym stopniu niż na niższych szczeblach szkolnictwa przebiegać będzie w formie „wygaszania”. Na poziomie szkół ponadgimnazjalnych decydującą rolę ograć będzie reputacja szkoły, jej poziom nauczania i rynkowy popyt na określony typ wykształcenia. Rejonizacja i centralizacja nie będą odgrywać takiej roli jak w sytuacji szkolnictwa podstawowego i gimnazjalnego.

Długoterminowe prognozy demograficzne przewidują dalszy spadek liczby dzieci wchodzących do systemu szkolnego. Oznacza to że proces restrukturyzacji sieci szkolnictwa będzie musiał postępować dalej. Z tego punktu widzenia ważne staje się długookresowe przygotowanie planów sieci szkół i wcześniejsze ich konsultowanie w ramach społeczności lokalnych. Tylko takie działanie może zminimalizować ilość potencjalnych konfliktów.

W przedstawionym wyżej tekście zawartych było szereg ocen i postulatów pod adresem stron znajdujących się w konflikcie w związku z problemem racjonalizacji sieci szkół przez samorządy. Końcowe uwagi można podzielić na dwie grupy: ogólne (czyli idealistyczne) i konkretne (czyli pragmatyczne).

Do uwag ogólnych (czyli idealistycznych) zaliczyć można postulat, aby problemy oświaty na szczeblu samorządowym miały jak najmniej wspólnego z polityką i podziałami partyjnymi. Szczególnie na szczeblu samorządów jest to czynnik, który dodatkowo i niepotrzebnie komplikuje możliwość sensownego dialogu między samorządową władzą a społecznością lokalną.

Druga idealistyczna uwaga dotyczy konieczności wsparcia samorządów lokalnych przez rząd przy rozwiązywaniu problemów oświaty i szkolnictwa. Wsparcie to może polegać na ułatwieniu i zdywersyfikowaniu możliwości przejmowania szkół przez podmioty niepubliczne. Pomocne byłoby także pewne preferencje w subwencjach dla małych szkół wiejskich.

Trzecia uwaga dotyczy Karty Nauczyciela. Wydaje się niezbędne przyjęcie przez nauczycielskie związki zawodowe elastycznego podejścia do jej obecnego kształtu. Od fundamentalnej obrony każdego słowa i cyfry zapisanej w tej ustawie trzeba przejść do ustalenia priorytetów i rozwiązań kompromisowych, szczególnie w obszarze etatowego pensum dydaktycznego. Zmiany w Karcie Nauczyciela będą miały bezpośredni wpływ na budżety samorządów i w konsekwencji na stosunek do małych szkół. Istotne jest także wsparcie warunków zatrudnienia nauczycieli w szkołach niepublicznych.

Rekomendacje pragmatyczne dla samorządów w procesie restrukturyzacji szkół mają również charakter ogólny.

Władze samorządowe powinny w większym stopniu sprzyjać przejmowaniu zaplanowanych do likwidacji szkół przez lokalne stowarzyszenia i osoby fizyczne. Jest to rozwiązanie kompromisowe, które nie przyniesie oczekiwanych przez samorząd korzyści finansowych z tytułu likwidacji szkoły i centralizacji sieci szkół w gminie. Jednak zachowuje ono podmiot i związany z nim potencjał, czyli szkołę. Może ona dalej skutecznie pełnić swoją funkcję, rozwijać się i doskonalić. Może też w sposób naturalny po jakimś okresie funkcjonowania ulec likwidacji. W tym drugim przypadku nie będzie temu towarzyszyć lokalny konflikt społeczny.

Władze samorządowe powinny przygotowywać plany restrukturyzacji sieci szkół z możliwie długim wyprzedzeniem. Nie powinien to być program wymuszony głównie przez aktualny stan finansów gminy czy powiatu. Projekt restrukturyzacji powinien być skorelowany z planem zagospodarowania przestrzennego oraz długofalową prognozą demograficzną. Wcześniejsze przygotowanie i ogłoszenie takiego planu sprzyjać będzie spokojnej dyskusji społecznej oraz możliwości jego weryfikacji. Społeczność lokalna i zainteresowane grupy zawodowe przy przyjęciu dłuższej perspektywy będzie mogła zaakceptować proponowane rozwiązania lub przygotować się do zaproponowania innych rozwiązań (spokojne przejęcie szkoły przez stworzone lokalne stowarzyszenie lub dyrekcje i nauczycieli danej szkoły).

W przypadku likwidacji szkoły bardzo ważne dla społeczności lokalnej (wsi, dzielnicy, miasta) będzie przeznaczenie budynku po dawnej szkole. Jeżeli władze będą mogły zaproponować atrakcyjne rozwiązanie, które przyniesie korzyści lokalnej społeczności, to znacznie ułatwi to porozumienie w sytuacji pojawienia się protestów. Jest to realizacja podstawowej zasady w każdych negocjacjach „coś za coś”.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY





Interdyscyplinarne Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego

Uniwersytet Warszawski, ul. Pawińskiego 5a, 02-106 Warszawa

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

