



BOGUSŁAW KOTARBA

Pozaeconomiczne aspekty likwidacji szkół w gminach wiejskich¹

Non-Economic Aspects of School Closures in Rural Communes

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

Streszczenie

Niekorzystne trendy demograficzne w połączeniu z przyjętym sposobem finansowania wydatków oświatowych coraz częściej zmuszają władze gmin, zwłaszcza wiejskich, do likwidacji szkół z przyczyn ekonomicznych. Likwidacja szkoły ma jednak również inne, społeczne wymiary. W artykule na podstawie badań empirycznych przedstawiono ich analizę. Pozytywnie zweryfikowano hipotezę: pozaeconomiczne aspekty likwidacji szkół nie odgrywają większej roli w dłuższym okresie, nie powodują znaczącego spadku poparcia społecznego dla wójtów i burmistrzów i dlatego nie stanowią zagrożenia ich interesów politycznych.

Słowa kluczowe: gmina wiejska, oświata, likwidacja szkół, skutki społeczne, interes polityczny

Abstract

Unfavorable demographic trends combined with the way educational expenditures are financed force commune authorities, especially rural ones, to close down schools for economic reasons more and more frequently. Apart from a financial one, a closure of a school has other, social dimensions as well. In the article, based on empirical studies, the analysis of those dimension is presented. The hypothesis that the non-economic aspects of school closure do not play a greater role in the long run, do not significantly reduce social support for commune heads and mayors and therefore do not pose a threat to their political interests has been positively verified.

Keywords: rural community, education, school closure, social impact, political interest

Wstęp

W ramach decentralizacja państwa związanej z transformacją systemu społeczno-politycznego i gospodarczego Polski po 1989 r. przekazano do realizacji

¹ Artykuł powstał w ramach projektu badawczego „Interes polityczny a racjonalność w realizacji polityki publicznej. Polityczne i społeczne konsekwencje optymalizacji sieci szkół”, nr 2015/19/D/HS5/03153, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki w latach 2016–2018, w ramach konkursu SONATA 10.

jednostkom samorządu terytorialnego² (JST) szereg zadań publicznych. Wśród nich znalazły się sprawy związane z oświatą, w tym szkołami podstawowymi, przedszkolami i innymi placówkami oświatowo-wychowawczymi (Ustawa, 1990, art. 7, ust. 1, pkt 8). Realizacja lokalnej polityki publicznej podlega szeregowi uwarunkowań (Kotarba, 2016). W przypadku polityki oświatowej (edukacyjnej) od początku przejścia prowadzenia szkół przez JST szczególne znaczenie mają problemy finansowania wydatków oświatowych. Od kilkunastu lat są one wzmocnione niekorzystnymi trendami demograficznymi. Spadek liczby uczniów w szkołach w powiązaniu z przyjętym sposobem obliczania subwencji oświatowej skorelowanym głównie z liczbą uczniów powoduje obniżenie poziomu finansowania samorządowych wydatków oświatowych z budżetu państwa. Sytuacja taka często zmusza władze lokalne do likwidacji szkół z przyczyn ekonomicznych. Według danych GUS (2016) w ciągu ostatnich 10 lat zlikwidowano 1012 szkół podstawowych. Likwidacja szkoły ma jednak nie tylko wymiar ekonomiczny, wywołuje również skutki o charakterze społecznym i politycznym.

W artykule przedstawiono wyniki analizy pozaekonomicznych efektów likwidacji szkół prowadzonych przez gminy wiejskie – także w kontekście powodów braku ich wpływu na realizację interesów politycznych wójtów³ – dokonanej na podstawie badań empirycznych zrealizowanych w 2017 r. w 12 gminach położonych w województwach: pomorskim, mazowieckim i świętokrzyskim. Wykorzystano technikę wywiadów pogłębionych, które przeprowadzono z wójtami gmin, radnymi, sołtysami, nauczycielami, członkami organizacji pozarządowych oraz rodzicami uczniów, w liczbie 60. Próbę badawczą dobrano w sposób celowy⁴.

W toku badań empirycznych zidentyfikowano następujące zjawiska/problemy oraz spostrzeżenia, które towarzyszyły likwidacji szkół: szkoła to prestiż dla wsi, przejaw „witalności”; szkoła to ośrodek kultury oraz miejsce integracji i aktywizacji społecznej; konflikt między mieszkańcami (rodzicami); konflikt między mieszkańcami a władzami; mobilizacja mieszkańców (rodziców), „pozytywna” i do protestów; mobilizacja nauczycieli, wymuszona i spontaniczna

² Wówczas były to tylko gminy, gdyż samorządy powiatowe i samorządy województw zostały powołane do życia w 1998 r. (zaczęły funkcjonować od 1 stycznia 1999 r.) w powiązaniu z reformą podziału terytorialnego państwa.

³ W tekście pojęcie *wójt* obejmuje również burmistrza gminy miejsko-wiejskiej.

⁴ Województwa wybrano na podstawie kryterium liczby zlikwidowanych szkół w latach 2006–2014 (najwięcej zlikwidowanych szkół – woj. pomorskie, najmniej zlikwidowanych szkół – woj. świętokrzyskie oraz średnia liczba zlikwidowanych szkół na tle kraju – woj. mazowieckie). Kryterium wyboru gminy w województwie była przeprowadzona racjonalizacja sieci szkół w tej jednostce (obniżenie stopnia organizacyjnego szkoły, przekazanie prowadzenia szkoły innemu podmiotowi, likwidacja), natomiast respondentów wywiadów dobrano według zasady: przedstawiciele władz lokalnych i strony społecznej, zaangażowanie w procesy racjonalizacji.

(„weźmy sprawy w swoje ręce”); utrata miejsc pracy; możliwość „pozbycia się” słabych nauczycieli; zmiana warunków nauczania w związku ze zmianą liczby uczniów w oddziałach; dowożenie uczniów do szkół. Poddano je jakościowej analizie (w dalszej części tekstu odniesiono się tylko do wybranych zjawisk), wykorzystując głównie metodę analizy treści oraz metodę behawioralną. Przyjęto hipotezę, że pozaekonomiczne aspekty likwidacji szkół nie odgrywają większej roli w dłuższym okresie, nie powodują znaczącego spadku poparcia społecznego dla wójtów i dlatego nie stanowią zagrożenia ich interesów politycznych⁵. Skoncentrowanie się na interesach politycznych wójtów jest o tyle uzasadnione, że to właśnie oni uosabiają lokalną władzę i chociaż formalnie najważniejsze decyzje podejmują kolegiałne organy stanowiące (rady gmin), to głównie na wójtach, inicjujących zresztą najczęściej podjęcie określonych działań, spoczywa społeczna i polityczna odpowiedzialność za ich treść.

Likwidacja szkoły – wymiar społeczny i polityczny

Chociaż we wszystkich badanych gminach wskazywano, że powodem likwidacji szkół były względy ekonomiczne, to jednak zauważano, że pierwotną przyczyną trudności sfinansowania działalności szkół była mała liczba uczniów skutkująca niższą subwencją oświatową. Z kolei niewielka liczba uczniów jest oznaką zmniejszania się liczby mieszkańców, zwłaszcza młodych, wychowujących dzieci. Badania dotyczące migracji wskazują, że chociaż saldo migracji wewnętrznych dla obszarów wiejskich jest bliskie zeru, to jednak mamy do czynienia z przestrzennym zróżnicowaniem tego zjawiska. Obszary położone w pobliżu średnich i wielkich miast zwiększają zaludnienie kosztem obszarów peryferyjnych (Rosner, 2014, s. 63). Dla co trzeciego respondenta w badanych gminach szkoła podnosi prestiż wsi i jest przejawem jej „witalności”. Jeden z radnych (M/I/R2) wyraził ten pogląd w następujący sposób: „Jeżeli ktoś przyjeżdża z jakiegoś większego miasta [...], to w rozmowie jest pytanie:

– A szkołę to jeszcze macie?

– Jest.

– Jest? Ooooo [z podziwem – przyp. B.K.]”.

Dla części mieszkańców wsi szkoła urasta do rangi swoistego symbolu, „bo szkoła była w społeczności wiejskiej dobitnym znakiem awansu i nobilitacji tej społeczności” (Pilch, 2007, s. 105). W badaniach pojawiły się jednak oznaki zmiany postrzegania tak rozumianej roli szkół, zwłaszcza przez młodych mieszkańców. „Młodzi? Nie, nie. Są samochody, jedzie do pracy, jemu jest obojętne, czy tego dzieciaka do ... [nazwa miejscowości – przyp. B.K.], czy ... zawiezie” (M/I/R2).

⁵ Interes polityczny wójta zdefiniowano jako dążenie do utrzymania władzy bądź doprowadzenie do takiej sytuacji, która pozwoli mu kontynuować innego rodzaju karierę polityczną/zawodową (por. Herbut, 1996, s. 41).

Zamiar likwidacji szkoły prawie zawsze, przynajmniej na początkowym etapie, spotyka się z oporem ze strony nauczycieli i społeczności wiejskiej, zwłaszcza rodziców uczniów. Poszukują oni wówczas argumentów, które miałyby przekonać lokalne władze o szczególnym znaczeniu szkoły dla mieszkańców i skłonić je do zmiany decyzji. Jednym z często podawanych powodów utrzymania szkoły jest wskazywanie na jej rolę jako ośrodka kultury oraz integracji i aktywizacji społecznej. W badaniach zapytano respondentów, czy likwidowane w ich gminach szkoły pełniły faktycznie taką funkcję. Zdania były podzielone, ale zarysowała się wyraźna przewaga osób, które uważały, że obecnie szkoły nie pełnią już takiej roli, że jest to tylko puste, instrumentalnie wykorzystywane hasło. W ich opinii minęło znaczenie szkoły jako ośrodka kultury. „To jest taki tradycyjny argument, bo przypuszczam, że jak nie było świetlic wiejskich, to szkoła była tą jedyną placówką kultury w danej wsi. W tej chwili, jak mówię [...] czasy się zmieniły” (P/IV/W). Pewien wyjątek w zakresie funkcji integracyjnej stanowią szkoły prowadzone przez stowarzyszenia, przy czym istotne jest zastrzeżenie, że dotyczy to stowarzyszeń powołanych przez lokalną społeczność. Funkcji tej nie zauważano w szkołach prowadzonych przez stowarzyszenia „zewnątrzne”, które dla mieszkańców stawały się po prostu organem prowadzącym szkołę, takim samym jak samorząd gminny.

Likwidacja szkoły w środowisku wiejskim, nawet uzasadniona względami ekonomicznymi, stanowi naruszenie interesów społeczności lokalnej i jest przyczyną konfliktów. W czasie badań pojawił się problem pojmowania konfliktu przez respondentów. Nawet jeżeli opowiadali o okolicznościach wyczerpujących definicję konfliktu⁶, to często nie nazywali ich tym mianem. Konflikty zachodziły pomiędzy mieszkańcami (rodzicami uczniów) oraz pomiędzy mieszkańcami a władzami gminy. Do tych pierwszych dochodziło rzadko (w trzech spośród badanych gmin), a powodem były np. zastrzeżenia, że niektórzy nie angażują się w obronę szkoły, lub różnice zdań co do wymagających zaspokojenia potrzeb. Jak się wyraził jeden z wójtów (M/IV/W): „Rodzice też się kłócili [...]. Jedni [...] przychodzili, że my nie chcemy żadnych inwestycji, a ja na to mówię, że zaraz będą następni, że my chcemy to i to, bo nie mamy dzieci. I tak było fak-

⁶ Istnieje wiele definicji konfliktu społecznego. Jedną z nich, ujmującą konflikt szeroko, zaproponował Dahrendorf (2008, s. 125): „używam terminu «konflikt» zarówno w odniesieniu do sporów, rywalizacji, dysput i napięć, jak i otwartych konfliktów sił społecznych. Wszelkie relacje między zbiorami jednostek, które wiążą się z istnieniem niemożliwych do pogodzenia różnic pod względem celu – czyli w najbardziej ogólnej formie, z pragnieniem osiągnięcia przez obie rywalizujące strony tego, co jest dostępne tylko jednej z nich lub tylko częściowo – są w tym znaczeniu relacjami konfliktu społecznego”. W ujęciu wąskim „konflikt społeczny to walka ludzi reprezentujących odmienne wartości lub walka o dostęp do statusu, władzy lub ograniczonych dóbr, w której to walce celem pozostających w konflikcie stron jest nie tylko osiągnięcie pożądanых wartości, lecz także zneutralizowanie, ograniczenie lub wyeliminowanie przeciwników” (Coser, 1956, s. 8).

tycznie”. Konflikty między mieszkańcami miały jednak niewielki zasięg, krótkotrwały charakter i „samoczynnie” wygasły.

Respondenci częściej przyznawali, że dochodziło do konfliktów pomiędzy władzami gminy a mieszkańcami (7 wskazań w 4 gminach). Najbardziej widocznym przejawem konfliktu był przypadek przeniesienia dzieci po likwidacji szkoły do szkoły na terenie innej gminy. Dotyczyło to ok. 90% uczniów likwidowanej placówki (P/I/S). Taka dosyć niecodzienna sytuacja wiązała się z koniecznością przekazania subwencji oświatowej przypadającej na tych uczniów gminie, która ich przyjęła do swej szkoły. Była to pewna forma „odegrania się” rodziców na władzach, które „nie skorzystały” finansowo na likwidacji szkoły. Konflikty, nawet gdy były gwałtowne, to jednak również trwały krótko i wygasły bez specjalnych zabiegów⁷. „Mi się wydaje, że to był ogień taki «suchy», pali się, pali i gdzieś tam już potem łagodnie” (P/III/PS).

Największą część kosztów utrzymania szkół (70–80%) stanowią wynagrodzenia nauczycieli (Bukowska, Kopańska, 2012, s. 159). W związku z tym istotnym warunkiem ekonomicznego powodzenia racjonalizacji sieci szkół jest likwidacja etatów nauczycielskich. Badania pokazały jednak, że do utraty miejsc pracy przez nauczycieli dochodziło rzadko (miało to miejsce w trzech gminach, a w znaczącej skali w jednej). Jak wskazywano, zapewnienie zatrudnienia nauczycielom znacząco osłabiało protesty mieszkańców (oznaczało zwykle brak lidera/liderów, brak koordynacji działań) i zmniejszało ryzyko poniesienia przez wójtów kosztów politycznych. Z tych właśnie powodów, mimo że władze zdawały sobie sprawę z obniżenia ekonomicznej efektywności likwidacji szkoły, starano się zapewnić nauczycielom miejsca pracy w innych placówkach na terenie gminy, a zmniejszenie liczby etatów wiązało się jedynie z nakłonieniem nauczycieli do przejścia na emeryturę (tych, którzy nabyli już to prawo).

Podsumowanie

Jak wynika z przeprowadzonych badań i częściowo zaprezentowanej analizy, podczas likwidacji szkół pojawiają się różne problemy o wymiarze pozaekonomicznym, jednak ich natężenie w większości nie jest duże. Wójtowie jako inicjatorzy podejmowanych działań racjonalizacyjnych zdają sobie sprawę z możliwości ich wystąpienia i umiejętnie je eliminują lub osłabiają. Podejmują skuteczne działania, by zmniejszyć dolegliwość likwidacji szkół (ochrona miejsc pracy nauczycieli, poprawa stanu bazy materialnej pozostałych szkół, dobrze zorganizowany dowóz, uruchomienie świetlic, pozostawienie budynków likwidowanych szkół w gestii sołectw itp.). Pozaekonomiczne aspekty likwidacji

⁷ W przypadku, w którym dzieci przeszły do szkoły na terenie innej gminy, chociaż konflikt zgodnie z deklaracją obu stron wygasł, to jednak utrzymują się jego skutki – większość dzieci nadal uczęszcza do placówki prowadzonej przez sąsiednią JST.

szkół nie odgrywają też znaczącej roli w dłuższym okresie. Wszystko to powoduje, że likwidacja szkół nie ma znaczącego wpływu na spadek poparcia społecznego wójtów⁸ i dlatego nie stanowi zagrożenia ich interesów politycznych. W badanych gminach tylko dwóch wójtów przestało pełnić tę funkcję, przy czym w jednym przypadku wójt nie kandydował w kolejnych wyborach, zaś w drugim respondenci zgodnie twierdzili, że na przegraną w wyborach nie miała wpływu likwidacja szkoły.

Literatura

- Bukowska, G., Kopańska, A. (2012). Elastyczność w zarządzaniu oświatą na poziomie gmin. W: A. Kołomycew, B. Kotarba (red.), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym* (s. 134–144). Rzeszów: Wyd. UR.
- Coser, L.A. (1956). *The Functions of Social Conflict*. London: Collier-Macmillan Limited.
- Dahrendrof, R. (2008). *Klasy i konflikt klasowy w społeczeństwie przemysłowym*. Kraków: Nomos.
- GUS (2016). *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2015/2016*. Warszawa.
- Herbut, R. (1997). *Interes polityczny jako kategoria politologiczna*. W: A. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki* (s. 37–49). T. 1. Wrocław: Wyd. UWr.
- Kotarba, B. (2014). *Analiza wybranych elementów polityki oświatowej gmin*. W: R. Kmiecik (red.), *Samorząd w systemie demokracji obywatelskiej. Wybrane problemy* (s. 64–78). Toruń: Wyd. Adam Marszałek.
- Kotarba, B. (2016). Uwarunkowania lokalnej polityki publicznej. *Przegląd Prawa Publicznego*, 9 (114), 19–30.
- Pilch, T. (2007). *Pedagogika społeczna wobec kryzysów świata wartości i instytucji*. W: E. Marynowicz-Hetka (red.), *Pedagogika społeczna. Podręcznik akademicki* (s. 47–65). T. 2. Warszawa: PWN.
- Rosner, A. (2014). Migracje wewnętrzne i ich związek z przestrzennym zróżnicowaniem rozwoju społeczno-gospodarczego wsi. *Więś i Rolnictwo*, 1, 63–79.
- Ustawa z 8.03.1990 o samorządzie terytorialnym. Dz.U. nr 16, poz. 95.

⁸ Wbrew przekonaniu ich samych, co wykazały badania przeprowadzone w woj. podkarpackim (Kotarba, 2014).