

Partycypacja a lokalna polityka oświatowa

– raport z badań terenowych



**PARTYCYPACJA
A LOKALNA POLITYKA
OŚWIATOWA**
– raport z badań terenowych

Praca zbiorowa

Warszawa, 2014

Publikacja jest współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Publikację przygotowano w ramach projektu systemowego „Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym” II etap, Priorytet III, Działanie 3.1 Poddziałanie 3.1.2. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPOJNOŚCI



VULCAN
ZARZĄDZANIE OŚWIATĄ

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



© Copyright by Ośrodek Rozwoju Edukacji
Wydanie I, Warszawa, 2014

Wydawca:
Ośrodek Rozwoju Edukacji
Aleje Ujazdowskie 28
00-478 Warszawa
Tel. +48 22 345 37 00
Fax +48 22 345 37 70

Opracowanie graficzne okładki:
Aneta Witecka, Ośrodek Rozwoju Edukacji

ISBN 978-83-62360-87-1

Nakład: 7000 egz.

Publikacja rozpowszechniana bezpłatnie

Przygotowanie do druku, druk i oprawa:
Agencja Reklamowo-wydawnicza A. Grzegorzcyk
www.grzeg.com.pl

WSTĘP

Oddajemy w ręce czytelników raport z badania partycypacji obywatelskiej we współtworzeniu lokalnej polityki oświatowej, zleconego do realizacji w ramach projektu „Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym II etap”, firmie WYG PSDB Sp. z o.o.

Głównym celem przedsięwzięcia, na które złożyły się wywiady prowadzone z formalnymi i nieformalnymi uczestnikami lokalnych systemów edukacji oraz analiza dostępnych danych, był opis procesów włączania mieszkańców wybranych miast, gmin i powiatów we współdecydowanie o kierunkach lokalnej polityki edukacyjnej. Zdecydowano się na dobór jednostek samorządu terytorialnego pozwalający na rekonstrukcję tego typu działań w możliwie zróżnicowanych kontekstach. Składał się na nie odmienny społeczno-gospodarczy profil poszczególnych jednostek, struktura sieci placówek szkolnych na ich obszarze oraz struktura ich budżetów. Mimo różnicującego doboru badanych JST, badanie wykazało wiele podobieństw w zakresie form działań partycypacyjnych, obszarów lokalnej polityki oświatowej podlegających włączaniu obywateli w procesy decyzyjne lub realizację usług edukacyjnych, a także modelu przywództwa towarzyszącego tym działaniom. Należy podkreślić, że celem badania nie był opis uprzednio zidentyfikowanych dobrych praktyk, ale rekonstrukcja procesów partycypacyjnych zastanych w jednostkach objętych badaniem. Oznacza to, że – obok przykładów współdziałania władz samorządowych z mieszkańcami, które należy uznać za pozytywne przejawy partycypacji – w raporcie opisane zostały przypadki deficytów w badanym obszarze i zawodności procesów włączania. Opracowanie zawiera szczegółową analizę takich zagadnień, jak to, które obszary polityki oświatowej są obejmowane działaniami partycypacyjnymi, jacy aktorzy – formalnie i nieformalnie związani z systemem edukacji – w nich uczestniczą, kto przewodzi tym działaniom oraz jaki jest styl i charakter tego przywództwa. Celem przeprowadzonych wywiadów była również identyfikacja barier dla rozwoju partycypacji i największych wyzwań, jakie obecnie stają przed przedstawicielami władz samorządowych w obszarze kształtowania polityki oświatowej. Poza opisem stanu bieżącego, celem badania było również sformułowanie rekomendacji dla przedstawicieli samorządów, które zawarto w końcowej części niniejszego raportu.

W badaniu ustalono, że dominującą formą działań partycypacyjnych są konsultacje i informowanie mieszkańców o zamiarach władz samorządowych dotyczących zmian w lokalnej polityce oświatowej. Rzadziej występują przypadki włączania obywateli w realizację usług edukacyjnych, głównie przez ich uczestnictwo w stowarzyszeniach prowadzących małe szkoły lub przedszkola, a także współpracę lokalnego biznesu ze szkołami zawodowymi. Obszarem lokalnej polityki edukacyjnej, którego najczęściej dotyczą działania partycypacyjne, jest kształtowanie sieci placówek szkolnych. Niż demograficzny prowadzi do spadku liczby dzieci i młodzieży w wieku edukacji szkolnej, przez co część szkół, zwłaszcza bardzo małych placówek wiejskich, musi zostać zamknięta – ich utrzymanie jest zbyt kosztowne w stosunku do otrzymywanego przez organy prowadzące finansowania z budżetu centralnego. Decyzje o likwidacji szkół spotykają się często ze znacznym oporem społecznym. Uderzają one w pracowników placówek, uczniów i ich rodziców. Mieszkańcy, na co dzień często w niewielkim stopniu zainteresowani kształtem lokalnej polityki oświatowej, pod wpływem takich zamiarów władz samorządowych nierzadko zmieniają

swoją postawę na aktywną. Ewentualne braki w zakresie konsultowania takiej decyzji oraz rzetelnego informowania obywateli o jej przyczynach i przewidywanych skutkach mogą prowadzić do wyzwolenia emocji i protestów, co niekiedy zmusza nawet władze do cofnięcia decyzji. Badanie wykazało, że w takich sytuacjach szczególnie ważne jest zapewnienie mieszkańcom możliwości uczestnictwa w projektowaniu decyzji i zapewnienia bardzo dobrej komunikacji między nimi i samorządem.

Z badania wynika również, że pożądane jest włączanie mieszkańców we współdecydowanie o szerszym zakresie spraw, niż tylko najbardziej drażliwe społecznie decyzje związane z kształtowaniem sieci placówek szkolnych i przedszkolnych. W kwestiach takich jak kształt oferty nauczania – w zakresie, w którym może być ona modyfikowana i uzupełniana na poziomie lokalnym (np. zajęcia dodatkowe, uzupełniające, pozaszkolne) – brakuje zazwyczaj głosu działających w obszarze wychowania i oświaty organizacji pozarządowych czy niezrzeszonych mieszkańców. W konsultowaniu tego rodzaju decyzji uczestniczą z reguły jedynie formalni uczestnicy lokalnego systemu oświaty, zobowiązani do tego na mocy obowiązujących przepisów. Włączenie szerszego grona mieszkańców we współdecydowanie o kwestiach bieżących stanowiłoby nie tylko środek lepszego poznania potrzeb społecznych związanych z oświatą i wychowaniem oraz potencjalne źródło dodatkowej wiedzy, w jaki sposób je efektywnie zaspokajać. Byłby to również ważny sposób obywatelskiej edukacji, budowania relacji zaufania między mieszkańcami i władzami samorządowymi oraz przygotowanie pola do dialogu na wypadek potrzeby podejmowania trudniejszych, strategicznych dla JST decyzji w obszarze edukacji.

Spis treści

WSTĘP	3
ROZDZIAŁ 1	
Wprowadzenie, uwagi metodologiczne.....	7
ROZDZIAŁ 2	
Główne założenia i tło teoretyczne badania	21
ROZDZIAŁ 3	
Omówienie wyników badania	23
3.1. Główne wyzwania lokalnej polityki oświatowej JST w opinii respondentów... 23	
3.1.1. Zmiany demograficzne	23
3.1.2. Wpływ regulacji ogólnokrajowych	25
3.1.3. Problemy finansowe organów prowadzących.....	26
3.1.4. Pozostałe wyzwania dla lokalnej polityki oświatowej.....	27
3.2. Kluczowe decyzje z zakresu polityki oświatowej JST w ostatnich latach	28
3.2.1. Likwidacja szkół	28
3.2.2. Przekazywanie szkół do prowadzenia podmiotom niepublicznym.....	29
3.2.3. Tworzenie szkół.....	31
3.2.4. Pozostałe rodzaje decyzji	32
3.3. Dokumenty strategiczne JST dotyczące polityki oświatowej.....	34
3.3.1. Proces tworzenia i konsultacji dokumentów strategicznych	35
3.4. Aktorzy partycypacji w badanych JST	36
3.4.1. Aktorzy pierwszoplanowi	36
3.4.1.1. Władze publiczne	36
3.4.1.2. Dyrektorzy szkół	38
3.4.1.3. Związki zawodowe nauczycieli.....	39
3.4.2. Aktorzy drugoplanowi	41
3.4.2.1. Publiczne służby zatrudnienia	41
3.4.2.2. Organizacje pozarządowe prowadzące szkoły	41
3.4.2.3. Pozostałe organizacje pozarządowe.....	42
3.4.2.4. Lokalni przedsiębiorcy i instytucje otoczenia biznesu	42
3.4.2.5. Specjalne ciała konsultacyjne	43
3.4.2.6. Niezrzeszeni rodzice, nauczyciele i ogół mieszkańców	44
3.4.3. Środowiska, których uczestnictwa w tworzeniu lokalnej polityki oświatowej brakuje.....	45
3.4.4. Relacje między uczestnikami działań partycypacyjnych	46
3.4.5. Typy i style przywództwa	48

3.5. Formy partycypacji	49
3.5.1. Konsultacje społeczne	49
3.5.2. Koprodukcja usług edukacyjnych	51
3.5.3. Protesty	52
3.6. Bariery dla partycypacji w badanych JST.....	54
 ROZDZIAŁ 4	
Podsumowanie	57
 ROZDZIAŁ 5	
Rekomendacje.....	59

ROZDZIAŁ 1

Wprowadzenie, uwagi metodologiczne

Niniejszy raport poświęcony jest analizie danych zgromadzonych w toku indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI), przeprowadzonych w ramach badania pn. „Partycypacja a lokalna polityka oświatowa jednostki samorządu terytorialnego”, stanowiącego część projektu „Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym etap II”. Badanie, poprzedzone analizą danych zastanych (dokumentów jednostek samorządu terytorialnego¹), przeprowadzono w dniach 24 czerwca – 4 lipca 2014 r. w dziesięciu wybranych jednostkach samorządu terytorialnego. Wśród nich znalazły się zarówno gminy wiejskie, miasta, powiaty, jak i miasta na prawach powiatu. W ośmiu jednostkach zrealizowano po 24 wywiady IDI, zaś w dwóch dużych miastach (Gdańsku i Płocku) po 30 wywiadów. Prezentacja jednostek dobranych do badania zamieszczona została na zakończenie niniejszego rozdziału.

Wywiady IDI zrealizowano w oparciu o dwa warianty scenariusza. Pierwszy z nich adresowany był do respondentów formalnie związanych z lokalnym systemem edukacyjnym, a więc przedstawicieli władzy wykonawczej samorządu lokalnego (burmistrz, wójt, prezydent miasta, starosta powiatowy, komórki odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu oświaty i wychowania w urzędach gminnych, miejskich lub starostwach powiatowych), organów stanowiących (rada gminy, rada miasta lub rada powiatu), dyrektorów placówek oświatowych oraz nauczycieli. Drugi służyć miał uzyskaniu informacji od osób w sposób nieformalny związanych z lokalną oświatą, takich jak przedstawiciele rad rodziców, lokalnych instytucji kultury, lokalnych mediów, związków zawodowych nauczycieli, organizacji pozarządowych, w tym instytucji otoczenia biznesu, a także wszelkich innych aktorów wpływających na kształt lokalnej polityki oświatowej (np. niezrzeszonych rodziców aktywnie uczestniczących w debatach dotyczących edukacji). Główne różnice między obydwoma wariantami scenariusza wywiadu dotyczyły zakresu uzyskiwanej wiedzy na temat dokumentów strategicznych badanej jednostki poświęconych obszarowi oświaty, procesowi ich tworzenia i konsultowania, a także kwestii związanych z ewentualnymi decyzjami dotyczącymi polityki edukacyjnej, podjętymi w ostatnich latach w jednostce. Założono, że perspektywa osób formalnie uczestniczących w kształtowaniu polityki oświatowej będzie szczególnie, w odniesieniu do tych kwestii inna, niż pozostałych informatorów, zaś ich wiedza z dużym prawdopodobieństwem szersza i bardziej szczegółowa. Wywiady, o ile uzyskano zgodę respondentów, były nagrywane. Na ich podstawie sporządzono raporty cząstkowe poświęcone wszystkim zbadanym jednostkom, których wybrane, krótkie fragmenty są cytowane w niniejszym raporcie jako ilustracje omawianych aspektów partycypacji.

Okres realizacji nastręczał badaczom pewnych problemów ze względu na utrudnienia w dostępności kluczowych informatorów w związku z zakończeniem roku szkolnego. Wpływ na przebieg części wywiadów, trudny w jednoznacznej ocenie, mogła mieć również niewielka liczebność lokalnych społeczności części wybranych do badania jednostek,

¹ W analizie danych zastanych uwzględniono następujące rodzaje dokumentów: Program współpracy z organizacjami pozarządowymi, Strategia rozwoju, Raport o stanie gminy/miasta, Plan rozwoju lokalnego, Lokalny program rewitalizacji, uchwały Rady Miasta/Gminy/Powiatu związane z oświatą.

co sprawia, że osoby zaangażowane w tworzenie ich polityki oświatowej dobrze się wzajemnie znają. Ma to pewne konsekwencje pozytywne, daje bowiem możliwość usłyszenia relacji tych samych wydarzeń z kilku perspektyw. Z drugiej strony, zagęszczenie relacji między rozmówcami prowadzi do dużej ostrożności w wypowiedzaniu się na drażliwe tematy, szczególnie gdy wypowiedzi są nagrywane.

Należy podkreślić, że przeprowadzone badanie terenowe nie było poświęcone opisowi dobrych praktyk w obszarze działań partycypacyjnych w uwzględnionych jednostkach samorządu terytorialnego. Dobór celowy JST uwzględniał ich ogólną charakterystykę społeczno-ekonomiczną oraz strukturę wydatków samorządu i sieci placówek edukacyjnych. Zamierzeniem było uzyskanie możliwie różnorodnego opisu praktyk partycypacyjnych w odmiennych kontekstach funkcjonowania lokalnych systemów oświaty. Dlatego właśnie opisywane w niniejszym raporcie przykłady działań ich formalnych i nieformalnych uczestników nie stanowią opisu wyselekcjonowanych uprzednio dobrych praktyk, chociaż niektóre z omawianych sytuacji niewątpliwie mogą stanowić źródło rekomendacji, w jaki sposób włączać mieszkańców we współtworzenie lokalnej polityki edukacyjnej. Obok nich znalazły się również przykłady działań lub zaniechań działania, których należy unikać, mając na względzie skuteczne i niegenerujące społecznych napięć podejmowanie decyzji w tym obszarze, z uwzględnieniem potrzeb i oczekiwań obywateli.

Poniżej przedstawiono syntetyczne charakterystyki gmin i powiatów dobranych do badania².

² Prezentację przygotowano na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych i Systemu Informacji Oświatowej; w przypadku, gdy korzystano dodatkowo z innych źródeł – zostało to podane w przypisach.



Mapa 1. Gmina miejska Bełchatów, pobrano z: <http://mapa.targeo.pl/belchatow/miasta>

Bełchatów

Informacje podstawowe:

- gmina miejska
- powiat łódzki
- w roku 2013 miasto zamieszkiwało około 60 000 mieszkańców, których liczba na przestrzeni lat powoli, lecz systematycznie spada
- w mieście Bełchatów najwięcej jest dzieci w wieku 7-12 lat, czyli uczęszczających do szkoły podstawowej – stanowią one 33%. Drugą co do wielkości grupą wiekową są dzieci w wieku przedszkolnym, czyli 3-6 lat i jest to 30% populacji dzieci. Najmniejszą grupę wiekową stanowią dzieci w wieku od 13 do 15 lat – tylko 16% – stan na rok 2012
- w roku 2012 wydatki gminy na oświatę i wychowanie stanowiły 38,2% budżetu gminy.

Struktura szkół w JST:

W mieście działa 27 placówek edukacyjnych:

- 22 publiczne placówki oświatowe prowadzone przez gminę (9 przedszkoli, 8 szkół podstawowych, 5 gimnazjów) oraz publiczne gimnazjum prowadzone przez stowarzyszenie,
- 1 gimnazjum niepubliczne o uprawnieniach szkoły publicznej prowadzone przez osobę fizyczną,
- 3 przedszkola niepubliczne prowadzone przez osoby fizyczne.



Mapa 2. Gmina wiejska Bielawy, pobrano z: <http://mapa.targeo.pl/gmina-bielawy,691130/gmina>

Bielawy

Informacje podstawowe:

- gmina wiejska
- województwo łódzkie
- gminę zamieszkuje 5706 osób, a z roku na rok odnotowywany jest spadek liczby ludności
- najmniejszą grupę wiekową stanowią dzieci w wieku do 2 lat, jest to 17%, dzieci w wieku gimnazjalnym, czyli w przedziale 13-15 lat jest nieco więcej, bo 26%. Najliczniejszą grupą wiekową są dzieci w przedziale 7-12 lat, czyli uczęszczające do szkoły podstawowej – stanowią one aż 34%
- w 2012 roku wydatki na oświatę i wychowanie stanowiły 47,8% budżetu gminy (wyniosły 7 331 000 zł³) i ich udział stale rośnie w stosunku do lat poprzednich.

Struktura szkół w JST:

W gminie działa 11 publicznych placówek edukacyjnych:

- 3 z nich – przedszkole, szkoła podstawowa oraz gimnazjum (znajdujące się w jednej wsi) prowadzone są przez stowarzyszenie,
- pozostałe placówki prowadzone są przez gminę: 2 przedszkola, 3 szkoły podstawowe, 2 gimnazja i szkolne schronisko młodzieżowe.

³ http://lodz.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_lodzkie/portrety_gmin/lowicki/gmina_bielawy.pdf



Mapa 3. Gmina wiejsko-miejska Dobre Miasto, pobrano z: <http://mapa.targeo.pl/gmina-dobre-miasto,668900/gmina>

Dobre Miasto

Podstawowe informacje:

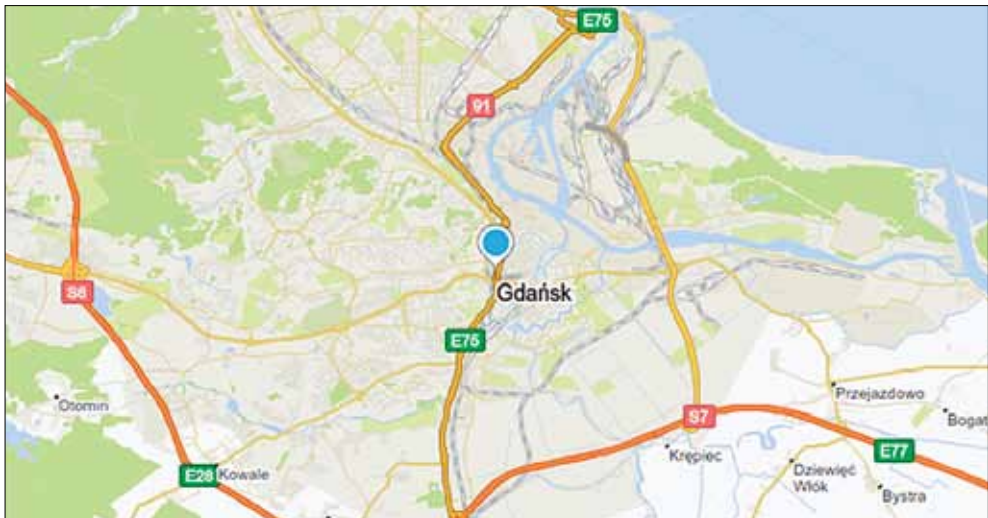
- gmina wiejsko-miejska
- województwo warmińsko-mazurskie
- według danych z 2013 roku gmina liczyła 16 254 mieszkańców
- w 2012 roku najliczniejszą grupę wiekową stanowiły dzieci w wieku 7-12 lat, było to 34%, następnie mniej liczną grupą były dzieci w wieku 3-6 lat i najmniej liczną 0-2 lata; w tym samym roku odnotowano wzrost liczby dzieci uczęszczających do placówek wychowania przedszkolnego, w stosunku do poprzednich lat. Spadek natomiast odnotowano wśród liczby uczniów uczęszczających do szkół podstawowych i gimnazjalnych
- wydatki na oświatę i wychowanie w gminie w 2012 roku wyniosły 14 723 000 zł i stanowiły 36% budżetu, i z roku na rok ten udział wzrasta. Subwencja oświatowa w gminie Dobre Miasto w 2012 roku wyniosła 8 591 000 zł⁴.

Struktura szkół w JST:

W gminie działa 19 placówek oświatowych:

- 9 placówek publicznych (2 przedszkola, 6 szkół podstawowych oraz 1 gimnazjum),
- 7 placówek niepublicznych o charakterze szkoły publicznej (3 gimnazja i 4 szkoły podstawowe, prowadzone przez stowarzyszenia) oraz niepubliczna bez uprawnień szkoły publicznej sześcioletnia szkoła muzyczna I stopnia również prowadzona przez stowarzyszenie,
- niepubliczne przedszkole prowadzone przez przedsiębiorstwo oraz niepubliczny punkt przedszkolny prowadzony przez osobę fizyczną.

⁴ http://olsztyn.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_warminsko-mazurskie/portrety_gmin/olszynski/dobre_miasto.pdf



Mapa 4. Gdańsk, pobrano z: <http://mapa.targeo.pl/gdansk/miasta>

Gdańsk

Informacje podstawowe:

- miasto na prawach powiatu
- województwo pomorskie
- pow. 100 tys. mieszkańców
- w roku 2012/2013 odnotowano więcej, w stosunku do lat poprzednich, dzieci uczęszczających do placówek wychowania przedszkolnego, szkołach podstawowych oraz gimnazjach, natomiast w żłobkach i klubach dziecięcych liczba dzieci znacząco się zmniejszyła; w tym samym roku najliczniejszą grupą była młodzież ucząca się w liceach ogólnokształcących – 40%, w szkołach policealnych uczyło się 32% młodzieży w wieku 16+, 21% stanowili uczniowie uczęszczający do techników i szkół artystycznych, najmniejszy odsetek – 0,1% – uczniów stanowiła młodzież ucząca się w liceach profilowanych
- w Gdańsku odnotowuje się jedno z najniższych wydatków na oświatę w przeliczeniu na jedną osobę w Polsce; wydatki z budżetu miasta na oświatę i wychowanie w 2012 roku wyniosły ponad 632 mln złotych i stanowiły 21,3% wydatków budżetu miasta.

Struktura szkół w JST:

W mieście działa 714 placówek oświatowych, w tym m.in.:

- 2 publiczne prowadzone przez stowarzyszenia (2 ośrodki dokształcania i doskonalenia zawodowego),
- 4 publiczne prowadzone przez Związek Rzemiosła Polskiego (liceum ogólnokształcące, liceum profilowane, technikum, ośrodek dokształcania i doskonalenia zawodowego),
- 3 publiczne (2 przedszkola i gimnazjum) i 3 niepubliczne o uprawnieniach szkoły publicznej (gimnazjum i 2 szkoły podstawowe), prowadzone przez organizacje wyznaniowe,

- 1 publiczna szkoła podstawowa prowadzona przez fundację,
- 36 placówek niepublicznych o uprawnieniach szkoły publicznej prowadzonych przez stowarzyszenia lub fundacje (11 szkół podstawowych, 10 gimnazjów, 6 techników, 3 licea ogólnokształcące uzupełniające dla absolwentów zasadniczych szkół zawodowych, 4 szkoły policealne, 1 sześcioletnia szkoła muzyczna I stopnia),
- 31 niepublicznych placówek oświatowych prowadzonych przez stowarzyszenia lub fundacje (10 przedszkoli, 1 ośrodek dokształcania i doskonalenia zawodowego, 5 poradni psychologiczno-pedagogicznych, 1 poradnia specjalistyczna, 1 ośrodek rewalidacyjno-wychowawczy, 3 placówki doskonalenia nauczycieli, 5 placówek kształcenia ustawicznego i praktycznego, 5 punktów przedszkolnych),
- dodatkowo, spółki prawa handlowego prowadzą łącznie 108 placówek (2 publiczne placówki, 57 niepublicznych o uprawnieniach szkoły publicznej, 5 placówek niepublicznych bez uprawnień do szkoły publicznej i 44 placówki niepubliczne), osoby fizyczne – 156 (3 placówki publiczne, 47 niepublicznych placówek o uprawnieniach szkoły publicznej, 4 placówki bez uprawnień szkoły publicznej i 104 placówki niepubliczne), przedsiębiorstwa – 25 (8 placówek niepublicznych o uprawnieniach szkoły publicznej, 2 placówki bez uprawnień szkoły publicznej, 15 placówek niepublicznych).



Mapa 5. Gmina miejska Łaskarzew, pobrano z: <http://mapa.targeo.pl/gmina-laskarzew,671494/gmina>

Łaskarzew

Informacje podstawowe:

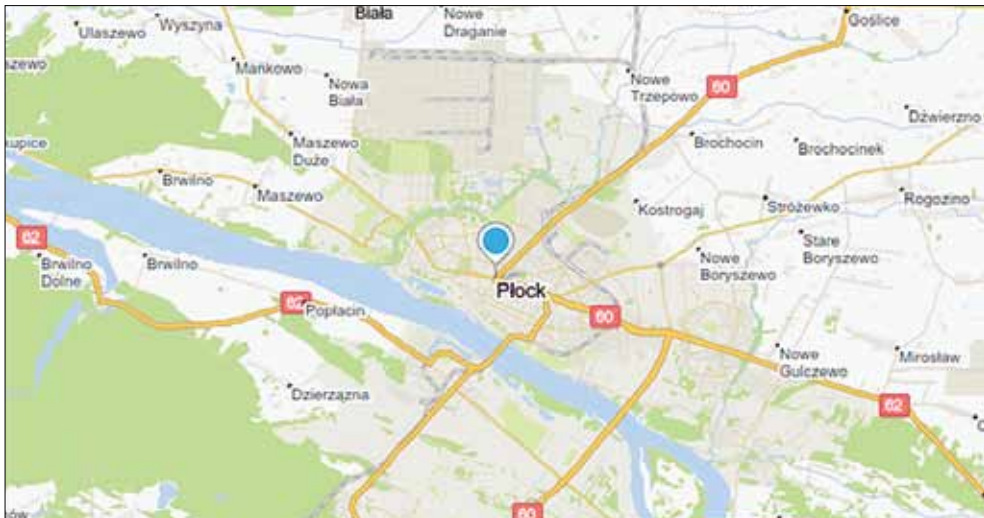
- gmina miejska
- województwo mazowieckie
- w roku 2012 Łaskarzew zamieszkiwało 4929 osób
- w gminie Łaskarzew najwięcej jest dzieci uczęszczających do szkół podstawowych, które stanowią 35% ogółu osób w wieku do 15. roku życia. Dzieci w wieku przedszkolnym i gimnazjalnym jest po 23%. Najmniejszą grupę wiekową stanowią dzieci w wieku 0-2 lata – 19%; zarówno w przedszkolach, jak i szkołach podstawowych oraz gimnazjach odnotowano spadek liczby uczniów w stosunku do lat poprzednich
- gmina ma jedno z największych wydatków na oświatę (w przeliczeniu na 1 osobę) w Polsce – w 2012 roku stanowiły one 51,3% budżetu miasta, wynosząc 8 204 000 zł⁵.

Struktura szkół w JST:

W gminie działa 14 placówek oświatowych:

- 9 szkół publicznych prowadzonych przez gminę (przedszkole, 2 szkoły podstawowe, 2 gimnazja, zasadnicza szkoła zawodowa, liceum ogólnokształcące, 2 zespoły szkół i placówek oświatowych),
- 3 placówki niepubliczne o uprawnieniach szkoły publicznej, prowadzone przez osoby fizyczne (liceum ogólnokształcące, liceum ogólnokształcące uzupełniające dla absolwentów zasadniczych szkół zawodowych oraz szkoła policealna),
- 2 niepubliczne prowadzone przez stowarzyszenia: niepubliczna placówka oświatowo-wychowawcza w systemie oświaty i niepubliczna placówka kształcenia ustawicznego i praktycznego (Ognisko Pracy Pozaszkolnej EDUKATOR w Garwolinie oraz Centrum Kształcenia Ustawicznego Edukator w Garwolinie).

⁵ http://warszawa.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_mazowieckie/portrety_gmin/garwolinski/1403021_laskarzew.pdf



Mapa 7. Płock, pobrano z: <http://mapa.targeo.pl/plock/miasta>

Płock

Informacje podstawowe:

- miasto na prawach powiatu
- województwo mazowieckie
- powyżej 100 tys. mieszkańców
- w roku 2012/2013 do placówek wychowania przedszkolnego przyjęto mniej dzieci niż w latach poprzednich (o 2% mniej dzieci), o ten sam procent zmniejszyła się liczba dzieci uczęszczających do szkół podstawowych, w stosunku do lat poprzednich. Spadek również odnotowane wśród uczniów przyjętych do gimnazjów
- Płock charakteryzują stosunkowo wysokie wydatki na oświatę w porównaniu do innych miast na prawach powiatu: niemal 40% wydatków oświatowych jest finansowanych ze środków własnych samorządu.

Struktura szkół w JST:

W Płocku działają 242 placówki oświatowe, w tym m.in.:

- 3 szkoły publiczne prowadzone przez stowarzyszenia: 2 licea ogólnokształcące i ośrodek dokształcania i doskonalenia zawodowego,
- 24 placówki niepubliczne o uprawnieniach szkoły publicznej, prowadzone przez stowarzyszenia (1 szkoła podstawowa, 4 gimnazja, 1 zasadnicza szkoła zawodowa, 8 liceów ogólnokształcących, 3 technika, 2 technika uzupełniające dla absolwentów zasadniczych szkół zawodowych i 5 szkół policealnych),
- 10 placówek niepublicznych prowadzonych przez stowarzyszenia lub fundacje (przedszkole, 2 poradnie psychologiczno-pedagogiczne, 2 placówki doskonalenia nauczycieli oraz 5 niepublicznych placówek kształcenia ustawicznego i praktycznego),
- poza tym spółki prawa handlowego prowadzą łącznie 49 placówek (5 szkół publicznych, 32 placówki niepubliczne o uprawnieniach szkoły publicznej, 4 placówki niepubliczne bez uprawnień szkoły publicznej i 8 placówek niepublicznych), osoby fizyczne – 25 (publiczny ośrodek dokształcania i doskonalenia zawodowego, 10 placówek niepublicznych o uprawnieniach szkoły publicznej oraz 14 placówek niepublicznych), przedsiębiorstwa – 2 (niepubliczne przedszkole oraz niepubliczna placówka kształcenia ustawicznego i praktycznego).



Mapa 8. Gmina miejska Sieradz, pobrano z: <http://mapa.targeo.pl/gmina-sieradz,670695/gmina>

Sieradz

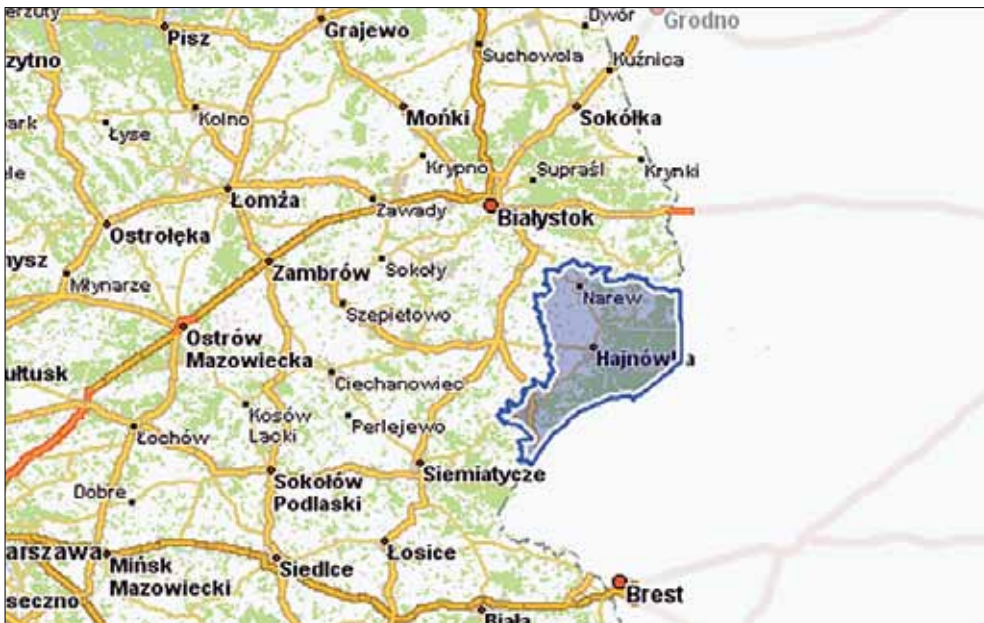
Informacje podstawowe:

- gmina miejska
- województwo łódzkie
- około 30 tys. mieszkańców
- najliczniejszą edukacyjną grupą wiekową w gminie są dzieci w wieku 7-12 lat będące uczniami szkół podstawowych; drugą najliczniejszą grupą są dzieci w wieku 3-6 lat uczęszczające do przedszkoli; dzieci najmłodsze w wieku 0-2 lata oraz młodzież w wieku 13-15 lat są najmniej licznymi grupami
- wydatki na oświatę i wychowanie są największym obciążeniem dla budżetu gminy i w 2012 roku wynosiły 38,557 mln zł, co stanowiło 33,4% wszystkich wydatków.

Struktura szkół w JST:

W gminie działa ogółem 24 placówek:

- 17 publicznych placówek prowadzonych przez gminę (7 przedszkoli, 6 szkół podstawowych oraz 5 gimnazjów),
- 4 placówki niepublicznych o uprawnieniach szkoły publicznej (szkoła podstawowa oraz gimnazjum prowadzone przez osoby prawne – przedsiębiorstwa państwowe oraz dwie szkoły – podstawowa i gimnazjum – prowadzone przez spółki prawa handlowego),
- 3 placówki niepubliczne (punkt przedszkolny prowadzony przez osobę fizyczną, przedszkole prowadzone przez stowarzyszenie oraz przedszkole kierowane przez organizację wyznaniową).



Mapa 9. Powiat hajnowski, pobrano z: <http://mapa.targeo.pl/hajnowski,669207/powiat>

Powiat hajnowski

Informacje podstawowe:

- województwo podlaskie
- w powiecie hajnowskim w 2012 roku mieszkało 45 984 osób, odnotowuje się spadek liczby mieszkańców względem poprzednich lat (z poziomu 50910 osób w 2000 r.)
- jest to powiat, który ma najmniejszy przyrost naturalny w Polsce
- najliczniejszą grupą edukacyjną w roku 2012 były dzieci w wieku 7-12 lat, najmniej liczną zaś dzieci w wieku 13-15 lat
- w 2012 roku wydatki na oświatę i wychowanie wyniosły 1,2 mln zł, co stanowiło 30,8% budżetu powiatu.

Struktura szkół w JST:

Na terenie powiatu działa 78 placówek oświatowych, w tym:

- 47 placówek prowadzonych przez gminy (9 przedszkoli, 13 szkół podstawowych, 11 gimnazjów, szkolne schronisko młodzieżowe, 2 punkty przedszkolne oraz 11 zespołów szkół i placówek oświatowych),
- 18 prowadzonych przez powiat (szkoła podstawowa, 3 gimnazja, zasadnicza szkoła zawodowa, 3 licea ogólnokształcące, technikum, szkoła policealna, szkoła specjalna przysposabiająca do pracy dla uczniów z upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym oraz dla uczniów z więcej niż jedną niepełnosprawnością, Centrum Kształcenia Praktycznego, Poradnia psychologiczno-pedagogiczna, Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy, Centrum Kształcenia Ustawicznego – bez szkół i 3 zespoły szkół i placówek oświatowych),

- biblioteka pedagogiczna prowadzona przez samorząd wojewódzki,
- technikum prowadzone przez ministra ds. środowiska,
- 6 placówek niepublicznych o uprawnieniach szkoły publicznej, prowadzonych przez stowarzyszenia (szkoła podstawowa, 2 licea ogólnokształcące, 1 liceum profilowane, 1 szkoła policealna i sześcioletnia szkoła muzyczna I stopnia policealna szkoła artystyczna prowadzona przez organizację wyznaniową),
- 1 szkoła niepubliczna prowadzona przez stowarzyszenie – niepubliczna placówka kształcenia ustawicznego i praktycznego, 2 placówki prowadzone przez osoby fizyczne – niepubliczna placówka kształcenia ustawicznego i praktycznego oraz punkt przedszkolny.

ROZDZIAŁ 2

Główne założenia i tło teoretyczne badania

Zgodnie z wymogami postawionymi przed wykonawcą, badanie terenowe obejmowało zagadnienia związane z formami partycypacji w tworzeniu lokalnej polityki oświatowej – zadaniem badacza było uzyskanie jak najszerszych informacji na temat wszelkiego rodzaju działań, które można zakwalifikować do dwóch pierwszych spośród czterech wyróżnionych przez S. Langtona kategorii uczestnictwa obywateli w życiu swoich wspólnot: aktywności publicznej, angażowania obywateli, partycypacji wyborczej i partycypacji obowiązkowej⁷. Zgodnie z innym kryterium podziału, badane działania można zaliczyć do jednego z trzech wyróżnionych typów: konsultacji społecznych, koprodukcji usług edukacyjnych oraz protestów. Różnią się one rodzajem relacji między władzami publicznymi i mieszkańcami badanej jednostki, układając się w pewien ciąg, stopniowalny według poziomu aktywności i inicjatywy obywateli. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z silną asymetrią: samorząd wypracowuje pewne rozwiązania, które następnie są poddawane konsultacjom. W ich wyniku może dojść do modyfikacji zamiarów władz, choć mogą mieć one również fasadowy charakter. W literaturze przedmiotu podkreśla się jednak, że konsultacje społeczne nie powinny ograniczać się jedynie do zakomunikowania zamiarów władzy, zarówno szczebla centralnego, jak i lokalnego, ale obejmować również wysłuchanie opinii mieszkańców i ich uwzględnienie w dalszym działaniu⁸. Zakres konsultacji nie jest przez polskie prawo ograniczany: rząd i samorządy mogą je przeprowadzać w sytuacjach przewidzianych ustawowo, jak i w innych sprawach, które są istotne dla obywateli. Dlatego władze lokalne mają pewien zakres swobody w odniesieniu do prowadzenia konsultacji. Wskazują na to m.in. zapisy Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.), w której przewidziano wymóg konsultacji w przypadku zamiaru zmiany granic JST, ale również możliwość konsultowania wszystkich innych ważnych dla mieszkańców spraw. Konsultacje społeczne mają zatem charakter fakultatywny, a ich zakres stanowi kwestię uznaniową, leżącą po stronie władz. Powinny one jednak stosować je jako instrument budowania pozytywnych relacji z mieszkańcami, zgodny z unijną zasadą pomocniczości, jak również zapisanymi w preambule Konstytucji RP zasadami społeczeństwa obywatelskiego oraz postulatami konsensusu i dialogu społecznego⁹.

Bardziej aktywną rolę przejmują obywatele w przypadku koprodukcji usług edukacyjnych: zakłada ona ich współuczestnictwo w planowaniu lub wytwarzaniu takich usług. Przez to „pozwała obywatelom wpływać na funkcjonowanie instytucji publicznych, które bezpośrednio, na co dzień, zaspokajają ich potrzeby”¹⁰. Wreszcie, protesty to skrajna forma obywatelskiej aktywności, charakteryzująca się znaczną intensywnością i najpełniejszym zaangażowaniem – jednocześnie jednak jej występowanie świadczy o zawodności dwóch

⁷ A. Olech, *Wprowadzenie*, w: A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu lokalnej wspólnoty*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 7.

⁸ Z. Zychowicz (red.), *Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie*, Instytut Rozwoju Regionalnego, Szczecin 2011.

⁹ Tamże.

¹⁰ T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: obywatel jako koproducent usług publicznych*, w: *Partycypacja...*, s. 176.

wcześniej wskazanych mechanizmów partycypacji, zaś trudny do przewidzenia przebieg i skutki oraz nierzadko znaczne nacechowanie emocjami, które mogą wziąć górę nad racjonalną oceną kontestowanych decyzji samorządu, czynią ją zjawiskiem nierzadko problematycznym i utrudniającym konsekwentne tworzenie lokalnej polityki oświatowej.

Drugim z uwzględnionych zagadnień teoretycznych, związanym z poprzednim, jest teoria przywództwa adaptacyjnego Ronalda Heifetza¹¹. Zakłada ona między innymi możliwość występowania przywództwa formalnego lub nieformalnego oraz dwóch różnych ich stylów: autorytarnego i adaptacyjnego. W pierwszym przypadku to lider narzuca swoją wizję, którą realizować mają zaangażowani obywatele. W drugim zaś lider uwzględnia stanowisko uczestników zbiorowego przedsięwzięcia, któremu przewodzi, a przez to również on zdobywa nową wiedzę, potrzebną w wykonywaniu powierzonej mu roli. Wywiady z formalnymi i nieformalnymi aktorami lokalnych systemów edukacji miały wykazać, jakie rodzaje i style przywództwa występują w badanych jednostkach.

Obie opisane tutaj koncepcje teoretyczne okazały się użyteczne w toku przeprowadzonego badania terenowego. Jak zostanie to szczegółowo omówione na dalszych stronach niniejszego raportu, ze zgromadzonych danych wyłania się głównie asymetryczny charakter relacji między lokalnymi władzami publicznymi, a mieszkańcami, w odniesieniu do kształtowania lokalnej polityki edukacyjnej. Często partycypacja realizowana jest w minimalnym, wymaganym obowiązującymi przepisami, stopniu obejmując głównie informowanie o podjętych już decyzjach, któremu ewentualnie towarzyszą konsultacje nieprzynoszące znaczących modyfikacji zaplanowanych zmian. Można jednak wskazać przykłady angażowania obywateli w większym zakresie i faktycznego uwzględniania ich wkładu w tworzenie lokalnej polityki edukacyjnej, jak również, nierzadko mające burzliwy przebieg, protesty. Potrafią one przyczynić się do zmiany zamiarów wcześniej powziętych przez władze lokalne. Również jeśli chodzi o styl i charakter lokalnego przywództwa, dominuje raczej formalne i nierzadko autorytarne liderstwo władz wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego lub dyrektorów szkół. Zdarzają się jednak przykłady miejsc, w których istotną rolę odgrywają nieformalni uczestnicy systemu edukacyjnego (choć raczej nie w roli przywódców), zaś władze liczą się z opiniami mieszkańców. Analiza danych obejmie między innymi kwestię tego, do jakiego stopnia lokalna partycypacja w obszarze oświaty podyktowana jest wyłącznie wymogami wynikającymi z przepisów – co prowadzi do autorytarnego i czysto formalnego przywództwa władz lokalnych – a na ile wykracza poza ustawowe minimum, obejmując włączanie obywateli w debatę nad szerszym spektrum zagadnień oraz współuczestnictwo w realizacji usług oświatowych. Jak zostanie wykazane w dalszej części raportu, ewentualne działania angażujące mieszkańców w zakresie wykraczającym poza formalne, ustawowo sankcjonowane ramy, mogą być zarówno inicjowane przez władze lokalne, jak i mieć postać inicjatyw całkowicie oddolnych, niezależnych od samorządu.

¹¹ R. Heifetz, A. Grashow, M. Linsky, *The Practice of Adaptive Leadership: Tools and Tactics for Changing Your Organization and the World*, Harvard Business Review Press, 2009.

ROZDZIAŁ 3

Omówienie wyników badania

W tej części raportu zostaną szczegółowo omówione dane uzyskane w toku przeprowadzonych wywiadów. Analiza obejmie w pierwszej kolejności wymieniane przez informatorów najważniejsze wyzwania, przed jakimi stają obecnie jednostki samorządu terytorialnego w odniesieniu do polityki oświatowej. Kwestie te stanowią istotny kontekst lokalnej partycypacji, wyznaczając zakres tematyczny toczonych dyskusji, obszar decyzji, w przypadku których występuje potrzeba prowadzenia konsultacji (wynikająca z przepisów lub, przykładowo, chęci uniknięcia protestów), a także stanowiąc źródło barier dla włączania mieszkańców w tworzenie polityki oświatowej lub potencjalne ognisko konfliktów i protestów. W dalszych rozdziałach zostanie omówiony przebieg procesów decyzyjnych, jakie miały miejsce w obszarze oświaty w badanych jednostkach na przestrzeni ostatnich lat, następnie zaś kwestia dokumentów strategicznych dotyczących edukacji (ich obecność wśród dokumentów badanych jednostek, wiedza nieformalnych uczestników systemu oświaty na ich temat, sposób w jaki powstały oraz aktorzy, którzy byli zaangażowani w ich tworzenie). Następnie analiza obejmie zidentyfikowanych aktorów partycypacji (głównych i „drugoplanowych”, formalnych i nieformalnych) oraz relacje między nimi, zaś w dalszej kolejności lokalnych liderów, rodzaje i style ich przywództwa (liderstwo formalne vs. nieformalne, autorytarne vs. adaptacyjne). W kolejnym rozdziale omówieniu zostanie poddany charakter działań partycypacyjnych, z uwzględnieniem wymienionych wyżej trzech głównych form uczestnictwa. Analizę zakończy przegląd najważniejszych barier dla partycypacji, zidentyfikowanych w toku badania.

3.1. Główne wyzwania lokalnej polityki oświatowej JST w opinii respondentów

3.1.1. Zmiany demograficzne

Zaznaczający się począwszy od lat 90. spadek liczby dzieci i młodzieży w wieku obowiązkowo szkolnego, związany z niżem demograficznym, to najczęściej wymieniany w wywiadach problem badanych jednostek samorządu terytorialnego. W różnych typach jednostek niesie on nieco inne skutki i związane z nimi wyzwania dla lokalnych systemów oświaty, jednak ogólny wpływ zmian ludnościowych jest zawsze podobny: spadek liczby uczniów pociąga za sobą potrzebę reorganizacji sieci placówek oświatowych, co w niektórych przypadkach oznacza konieczność zamknięcia części z nich. Zasady subsydiowania z budżetu państwa organów prowadzących powodują, że spadek liczby dzieci i młodzieży uczęszczających do szkół, przy niezmienionej liczbie placówek, prowadzi do coraz większej nadwyżki wydatków na utrzymanie lokalnej oświaty nad otrzymywaną subwencją oświatową. Jednostki muszą więc dopłacać do subwencji z dochodów własnych, co prowadzi do problemów finansowych i może, przykładowo, ograniczać inwestycje w innych obszarach, np. infrastrukturze drogowej. Spadek liczby uczniów niesie za sobą również groźbę utraty zatrudnienia dla części nauczycieli. Ko-

nieczność wypłaty przez samorząd dodatków wyrównawczych do ich pensji skłania do zapewniania pedagogom jak największej liczby godzin roboczych, co z kolei zmniejsza szanse zatrudnienia młodych nauczycieli.

W zależności od charakteru badanej jednostki, zmiany demograficzne mogą zachodzić równoległe z innymi procesami lub prowadzić do odmiennych decyzji organów prowadzących. W jednym z dużych miast (Gdańsku) ogólnemu spadkowi liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym towarzyszy również migracja w obrębie jego granic administracyjnych: wyludniają się dzielnice centralne, zamieszkiwane w coraz większym procencie przez osoby starsze. Młodzi mieszkańcy, podejmujący decyzje prokreacyjne, przeprowadzają się licznie do dzielnic południowych. Skutkuje to nadmierną liczbą szkół i przedszkoli w śródmieściu i ich deficytem na południowych obrzeżach miasta. Wyzwaniem dla władz jest więc modyfikacja sieci szkół tak, aby dostosować ją do obecnego zapotrzebowania w poszczególnych dzielnicach. Również inne duże miasto – Płock – doświadcza przestrzennego zróżnicowania w zakresie zaspokojenia zapotrzebowania na miejsca przedszkolne. Oprócz potrzeby likwidacji niektórych placówek (najbardziej kontrowersyjny i potencjalnie konfliktogenny rodzaj decyzji) i tworzenia nowych w innych rejonach miasta, sytuacja ta może wywoływać także konieczność zmiany granic obwodów szkolnych.

Odmienny przykład stanowi powiat kaliski – powiat ziemski położony w sąsiedztwie powiatu grodzkiego (miasta Kalisza). Jednostka, której władze chcą utrzymać dwa funkcjonujące na jej obszarze zespoły szkół ponadgimnazjalnych z przewagą szkół zawodowych, doświadcza nie tylko spadku liczby młodzieży pod wpływem procesów demograficznych, ale również musi konkurować z dużym ośrodkiem miejskim, oferującym miejsca w kilkunastu szkołach ponadgimnazjalnych różnego typu. Pozycję szkół w badanym powiecie ziemskim osłabia tendencja panująca od wielu lat wśród młodzieży, polegająca na wybieraniu liceum ogólnokształcącego zamiast szkoły zawodowej, czemu z reguły towarzyszą aspiracje akademickie. Zdaniem badanych reprezentujących jednostkę, szkolnictwo zawodowe nie cieszy się należną mu renomą, mimo że niektóre kierunki nauczania zapewniają dobre perspektywy zatrudnienia. Sposobem na utrzymanie istniejących zespołów szkół jest zapewnienie jak najbardziej atrakcyjnej oferty edukacyjnej, z uwzględnieniem zapotrzebowania na zawody na lokalnym rynku pracy, jak również poszerzenie oferty kształcenia osób dorosłych.

Jeszcze inna jest sytuacja gmin wiejskich, takich jak Nowa Słupia. Na ich obszarze nierzadko zlokalizowane są placówki, do których uczęszcza obecnie kilkudziesięciu uczniów. Rozproszenie sieci osadniczej sprawia jednak, że likwidacja takiej szkoły dla jej dotychczasowych uczniów mogłaby oznaczać konieczność wielokilometrowego dojazdu do innej placówki. Szkoła stanowi również ważny lokalny ośrodek animacji kultury i integracji społecznej. Likwidacja staje się więc szczególnie trudną i drażliwą decyzją. Alternatywą dla niej jest przekazanie małej szkoły w zarząd podmiotowi niepublicznemu – wyspecjalizowanemu stowarzyszeniu lub fundacji o ponadlokalnym zasięgu działania, podmiotowi komercyjnemu lub stowarzyszeniu założonemu przez lokalnych mieszkańców, w tym członków grona pedagogicznego.

Decyzje, które zmuszone są podejmować organy prowadzące w związku z opisywanymi okolicznościami, stanowią przedmiot partycypacji przynajmniej w najbardziej skromnej formie, polegającej na udzielaniu informacji zainteresowanym stronom o zamiarze likwidacji lub przekształcenia placówki. Często jednak towarzyszy im bardziej złożony proces partycypacyjny, a nierzadko stanowią również przedmiot protestów, co szczegółowo zostanie omówione w dalszej części niniejszego raportu.

3.1.2. Wpływ regulacji ogólnokrajowych

Innym, stosunkowo często podejmowanym przez różnych rozmówców zagadnieniem jest wpływ regulacji oświatowych tworzonych na szczeblu centralnym na zarządzanie placówkami przez organy prowadzące. Nierzadko pojawiał się pogląd, że ograniczają one swobodę władz lokalnych, tworząc sztywne ramy i ograniczając pole do negocjacji z zainteresowanymi środowiskami. Znalazły się również głosy o barku stabilności przepisów – częste zmiany regulacji utrudniają tworzenie spójnej długookresowej polityki edukacyjnej oraz zarządzanie lokalnymi systemami oświaty. Istotne są również opinie dotyczące bardziej szczegółowych kwestii związanych z regulacjami oświatowymi. Karta Nauczyciela, choć stwarzająca korzystne warunki zatrudnienia dla osób na stanowiskach pedagogicznych, przysparza znaczących trudności finansowych organom jednostek samorządu terytorialnego. Wobec spadku liczby uczniów, przy obowiązującym w Polsce sposobie obliczania wysokości subwencji oświatowej (który sam w sobie wymieniany był jako źródło problemów dla władz publicznych), pewne przywileje wynikające z Karty Nauczyciela, przekładające się na wyższe koszty utrzymania szkół, dodatkowo pogłębiają trudności organów prowadzących. Szczególnie jaskrawym tego przykładem jest dodatek wyrównawczy¹². Dlatego właśnie na obszarach, na których funkcjonują bardzo małe placówki edukacyjne¹³, pojawia się nierzadko chęć przekazania szkoły w zarząd podmiotowi niepublicznemu, co oznacza m.in. brak obowiązywania zapisów Karty Nauczyciela. Obok decyzji o likwidacji placówek, to właśnie przekazywanie szkół podmiotom niepublicznym stanowi często wywołujące największe emocje posunięcia organów prowadzących, oprotestowywane lub żywo dyskutowane w gronie lokalnych interesariuszy. Z kolei jako przykład sygnalizowanej wyżej zmienności przepisów, należy wskazać problemy wynikające z obniżenia wieku rozpoczynania edukacji szkolnej do 6 lat, które skłoniły władze niektórych jednostek do podjęcia działań ewaluacyjnych służących ocenie przygotowania infrastruktury szkół pod kątem potrzeb najmłodszych uczniów, jak również do informowania zainteresowanych rodziców i przeprowadzania z ich udziałem konsultacji dotyczących tej kwestii.

¹² Zgodnie z Ustawą z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz.U. 1982 nr 3 poz. 19 z późn. zm.), organ prowadzący szkoły rokrocznie zobowiązany jest przeprowadzić analizę poniesionych w ubiegłym roku kalendarzowym wydatków na wynagrodzenia nauczycieli, odnosząc je do wysokości średnich wynagrodzeń na poszczególnych stopniach awansu zawodowego. Jeżeli należne ustawowo wynagrodzenia nie zostały wypłacone, władze zobowiązane są wypłacić jednorazowe dodatki uzupełniające.

¹³ Zgodnie z art. 5 ust. 5g Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 1991 nr 95 poz. 425 z późn. zm.) przekazanie szkoły w zarząd osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej jest możliwe w przypadku, gdy uczęszcza do niej nie więcej, niż 70 uczniów.

Wybrane fragmenty raportów cząstkowych

Identyfikowanym przez badanych problemem były również częste zmiany przepisów w zakresie oświaty na szczeblu krajowym. Sygnalizowanie zależności lokalnej polityki oświatowej od polityki krajowej w tej dziedzinie było dość mocno podkreślane przez badanych, zwłaszcza związanych z urzędem. (...)

Jako pewien rodzaj bariery może być postrzegana sztywność przepisów, która reguluje takie kwestie jak m.in. maksymalna liczebność uczniów w oddziałach czy struktura nauczycieli o określonych specjalizacjach i wykształceniu w szkołach. Podając tego typu przykłady przy okazji procedury zatwierdzania arkuszy organizacyjnych, badani wskazywali na obszary, w których nie ma pola do negocjacji.

(gmina miejska)

3.1.3. Problemy finansowe organów prowadzących

Z wyżej opisanymi wyzwaniami wiążą się również kwestie finansowe. Spadek liczby uczniów, przy niezmienionej (lub prawie niezmienionej) sieci szkół i placówek prowadzi do wzrostu wydatków oświatowych w stosunku do otrzymywanej z budżetu państwa subwencji oświatowej. Źródłem trudności finansowych są w opinii przedstawicieli władz samorządowych zapisy Karty Nauczyciela. Dodatkowo, wielu rozmówców wyrażało przekonanie, że na samorządy przerzucane są coraz większe obciążenia z tytułu powierzanych im zadań. Władze poszczególnych jednostek muszą uzupełniać z innych źródeł, niż część oświatowa subwencji ogólnej, środki na bieżące prowadzenie lokalnego systemu edukacji, a dodatkowo zachodzi również potrzeba inwestycji w istniejącą infrastrukturę. Na utrzymanie lokalnej oświaty przeznaczają się znaczną część budżetu jednostki, co niekiedy wywołuje głosy, że zaniedbywane finansowo są inne obszary działalności samorządu. Stąd sygnalizowane już próby ograniczenia wydatków oświatowych, zarówno poprzez likwidację nierentownych szkół – co, jak zostanie opisane w dalszej części raportu, nie jest łatwym procesem i nie zawsze dochodzi ostatecznie do skutku – lub przynajmniej przekazywania ich w zarząd podmiotom niepublicznym, co pozwala nieco ograniczyć wydatki, poprzez pozbawienie nauczycieli części przywilejów zawodowych. Innym sposobem na obniżenie kosztów administracyjnych prowadzenia szkół jest ich łączenie w zespoły. Niewątpliwie presja na podwyższanie jakości usług edukacyjnych i zapewnienie możliwie dogodnego do nich dostępu sprawia, że możliwości samorządów w zakresie poszukiwania oszczędności są bardzo ograniczone.

Wybrane fragmenty raportów cząstkowych

Dla władz gminnych do niedawna głównym celem było ograniczenie nakładów ponoszonych na oświatę, zwłaszcza od momentu, gdy sięgnęły one 2 mln zł rocznie, to jest 1/3 budżetu gminy. Rozwijanie, częściowo na własny koszt, sieci przedszkoli wskazuje jednak, że okres największych oszczędności się zakończył. (gmina wiejska)

Ta grupa [nauczyciele] zwraca również uwagę na dostępność edukacji, przede wszystkim w kontekście zajęć dodatkowych, takich jak zajęcia językowe lub sportowe. Respondenci chcieliby móc zaproponować uczniom jak największą liczbę zajęć, co wiąże się z wydatkami, jakie musiałaby ponieść gmina.

(gmina wiejska)

3.1.4. Pozostałe wyzwania dla lokalnej polityki oświatowej

W trakcie wywiadów wymieniano również inne kwestie, o mniej kompleksowym charakterze i o potencjalnie słabszym wpływie na lokalną politykę oświatową, jednak również warte zasygnalizowania. W Nowej Słupi jako ważną potrzebę wskazano unowocześnienie infrastruktury szkół publicznych, w tym zaplecza sportowego jednego z zespołów szkół. Podobne sygnały odnotowano w gminie Łaskarzew, w której trudności finansowe samorządu odczuwane są na poziomie funkcjonowania samych placówek: mimo postępów w ostatnich trzech – czterech latach nadal poprawie powinien ulec stan techniczny budynków. Na niesatysfakcjonującym poziomie pozostaje wyposażenie bibliotek w książki czy sal szkolnych w komputery, zaś pomieszczenia powinny, zdaniem niektórych rozmówców, być bardziej estetyczne i przyjazne uczniom. Wyzwaniem jest również zapewnienie jak najbogatszej i najbardziej wartościowej oferty zajęć dodatkowych. Zarazem zasugerowano, że szkoła powinna bardziej animować lokalne życie kulturalne, organizując np. przedstawienia dla mieszkańców. Pewne sposoby radzenia sobie ze szczupłością środków finansowych na oświatę wskazano w gminie Dobre Miasto: jak opisywali to rozmówcy, łączy się w niej przedsiębiorczość, polegająca na intensywnym pozyskiwaniu funduszy zewnętrznych, w tym unijnych, ze strategią „małych kroków”, czyli stopniowym poprawianiem stanu infrastruktury ze środków samorządu, na tyle, na ile pozwala aktualny budżet jednostki.

Wyzwaniem w przypadku powiatów ziemskich, co zostało już zasygnalizowane w podrozdziale 3.1.1, jest migracja uczniów w wieku ponadgimnazjalnym do sąsiednich jednostek, jeżeli zapewniają one atrakcyjniejszą ofertę kształcenia. Jest to nie tylko przypadek powiatu kaliskiego, ale również innej badanej JST – powiatu hajnowskiego. W stosunkowo ubogich powiatach o charakterze wiejskim szczególnie niesatysfakcjonująca dla młodzieży jest oferta szkół ogólnokształcących. Dlatego jednostki te podejmują starania, aby zapewnić jak najatrakcyjniejsze warunki nauczania zawodowego, mimo że prowadzone przez nie szkoły i tak mają raczej tylko znaczenie lokalne. Ważnym wyzwaniem jest więc zapewnienie kierunków kształcenia zgodnych z zapotrzebowaniem miejscowego rynku pracy. Dodatkowo – co podkreślano w obu zbadanych powiatach ziemskich – należy zapewnić wysoką jakość praktyk zawodowych, w tym nowoczesne zaplecze techniczne do ich realizacji. W związku z trudnościami finansowymi, szkoły zawodowe podejmują współpracę z lokalnym biznesem, który dostarcza potrzebne urządzenia i maszyny. Kwestia ta bardziej szczegółowo zostanie opisana w rozdziale poświęconym aktorom partycypacji. W tym miejscu należy zaznaczyć, że w toku badania odnotowano wysoką aktywność dyrektorów szkół ponadgimnazjalnych podlegających powiatom ziemskim, którzy zdają sobie sprawę, że wobec niżu demograficznego i odpływu młodzieży do miast muszą aktywnie zabiegać o ucznia. Napotkano wręcz na niemal czysto rynkowe podejście do tego problemu jednego z dyrektorów, który rekrutowanie uczniów przyrównał do pozyskiwania klientów.

Specyficzne wyzwania wskazano w jednym objętym badaniem ośrodku metropolitalnym, czyli Gdańsku. Polityka oświatowa miasta jest oceniana jako złożona z „prostych rozwiązań” – w wywiadach stwierdzano, że brakuje bardziej śmiałych decyzji w tym obszarze, służących poszukiwaniu odważnych ścieżek rozwojowych. W opinii badanych nie wykorzystuje się w dostatecznym stopniu potencjału tkwiącego w innowacyjnych eksperymentach edukacyjnych – ich realizacja nie przekłada się na zmiany

o trwałym, strukturalnym charakterze. Wyzwanie stanowi również większa koncentracja na rozwoju innowacyjnej edukacji wczesnoszkolnej, wobec wyników badań świadczących o bardzo ważnej jej roli w rozwoju dziecka.

3.2. Kluczowe decyzje z zakresu polityki oświatowej JST w ostatnich latach

W rozdziale tym wymienione zostaną główne rodzaje decyzji, jakie zidentyfikowano w objętych badaniem jednostkach, jak również scharakteryzowany typowy przebieg ich podejmowania, z uwzględnieniem towarzyszących im działań partycypacyjnych. Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że najczęściej podejmowanymi decyzjami są te dotyczące reorganizacji sieci placówek oświatowych. Niż demograficzny sprawia, że samorządy podejmują próby – nie zawsze udane – likwidacji najmniej rentownych szkół. Nierzadko zamiar taki zostaje udaremiony wskutek protestów lokalnej społeczności (nauczycieli i rodziców, wspieranych przez członków organu stanowiącego JST czy lokalne media), co może prowadzić do przyjęcia rozwiązania alternatywnego – przekazania placówki w zarząd podmiotowi niepublicznemu.

3.2.1. Likwidacja szkół

Proces likwidacji zostanie opisany na podstawie przypadku, który nie wywołał znaczących protestów, przez co – pomimo pewnych utrudnień z przyczyn formalnych – zamknięcie szkoły doszło do skutku. Jeden z dwóch zespołów szkół ponadgimnazjalnych w Liskowie w powiecie kaliskim notował w ostatnich latach coraz mniejszy nabór uczniów, a rentowność tej placówki spadała. Obok kwestii ekonomicznych, argumentem przemawiającym za likwidacją była również niewielka liczebność oddziałów klasowych, co zdaniem niektórych rozmówców zakłócało prawidłowy proces dydaktyczny. Proces decyzyjny dotyczący likwidacji zainicjowała odpowiednia komórka organizacyjna w Starostwie Powiatowym. W związku z obowiązującymi przepisami, z odpowiednim wyprzedzeniem, przekazano informację o planowanej likwidacji zainteresowanym stronom: uczniom, rodzicom, dyrekcji, nauczycielom i związkowi zawodowym nauczycieli. Przedstawiciel związku zawodowego w wywiadzie potwierdził, że reprezentowana przez niego organizacja udzieliła pisemnej opinii na temat zamknięcia zespołu, w której zawarto akceptację decyzji samorządu. Wśród rozmówców z powiatu panowało przekonanie, że nie było opcji alternatywnej. Jednocześnie likwidację znacząco ułatwiał fakt, że w tej samej miejscowości istnieje drugi zespół szkół, który przejął większość oddziałów klasowych zamykanej placówki. Zatrudnienie w nim znalazła część nauczycieli, choć niektórzy stracili pracę lub przeszli na emerytury. W proces informowania o zamiarze zamknięcia szkoły i uzasadniania tej decyzji osobiście zaangażował się sam starosta powiatu, jeżdżąc na rozmowy z uczniami i rodzicami. Spotkania takie stanowią częstą praktykę – przedstawiciele władzy wykonawczej najwyraźniej w ten sposób chcą zademonstrować swoje zainteresowanie losami osób, na które decyzja będzie miała wpływ, starając się osobiście przekonać je do swoich racji i w ten sposób uprzedzić ewentualne protesty. W opisywanym przypadku praktycznie takowe nie wystąpiły: skończyło się na werbalnym okazywaniu niezadowolenia, jednym artykule w lokalnej prasie po anonimowym emailu oraz transparencie w trakcie spotkania ze starostą. Ostatecznie w 2012 r. Rada Powiatu w uchwale – mimo pewnej

dezaprobaty wyrażanej przez opozycję – zadecydowała o likwidacji. Okazało się jednak, że nie wszystkie terminy zostały dotrzymane, przez co realizacja postanowień została czasowo wstrzymana przez wojewodę.

Innym przykładem likwidacji szkoły było zamknięcie Gimnazjum nr 2 w Płocku. Proces ten dokonał się przy braku oporu ze strony rodziców, dzięki temu, że przeprowadzono go poprzez wygaszenie naboru. Urząd miasta dostarczył istotnych argumentów przemawiających za tą decyzją: wskazywano na małą liczbę uczniów, bardzo niekorzystne wyniki edukacyjne (lokowanie się w najniższych staniach rozkładu ogólnopolskiego wyników z egzaminu gimnazjalnego), brak powodzenia we wdrożeniu programu naprawczego, który miał przyczynić się do poprawy tych wyników, a także wysokie koszty prowadzenia szkoły w stosunku do uzyskiwanej subwencji oświatowej. Przeprowadzono konsultacje społeczne, które cechowała jednak pewna fasadowość – nie uwzględniono negatywnej opinii specjalnego ciała doradczego, jakim jest płocki Okrągły Stół Edukacyjny – oraz poddano pod obrady Rady Miasta. Przy pewnym oporze ze strony radnych opozycji, którzy sugerowali, że kluczowym powodem decyzji są względy ekonomiczne, uchwalono likwidację szkoły.

Odmienny przebieg miała próba likwidacji dwóch szkół w gminie Dobre Miasto, w miejscowościach Głotowo i Smolajny. W obu przypadkach natężenie protestów, w które zaangażowały się również lokalne media, było na tyle duże, że samorząd zmuszony był zmienić swoje zamiary. Jedna ze szkół została przejęta przez stowarzyszenie zawiązane z inicjatywy mieszkańców, druga – przez organizację ogólnopolską. Władze gminy zdecydowały się pozostawić placówkom bazę lokalową i wyposażenie. O zmianie decyzji, która nastąpiła w początku lat dwutysięcznych, zdecydowała również doniosła rola kulturotwórcza obu placówek dla lokalnej społeczności. Powiodła się natomiast w tej samej gminie likwidacja jednej szkoły w 2011 r. oraz przekształcenie dwóch innych w 2013 r. w szkoły filialne.

Innym, choć znacznie rzadziej odnotowywanym w badaniu sposobem ocalenia szkoły dla lokalnej społeczności była zmiana strategii dyrektora: Szkoła Podstawowa nr 27 w Gdańsku Wrzeszczu miała być zlikwidowana, jednak uniknięto tego, jak również przekazania do prowadzenia w drodze umowy osobie prawnej niebędącej JST lub osobie fizycznej. Nowy dyrektor wypracował koncepcję „szkoły po drodze”, umożliwiającą szybkie przywożenie i odbieranie dzieci przez rodziców po drodze do i z pracy, jak również politykę otwartości na ich potrzeby. W ciągu dwóch lat liczba uczniów w szkole zwiększyła się o 100 osób.

3.2.2. Przekazywanie szkół do prowadzenia podmiotom niepublicznym

Przekazanie szkoły lub placówki oświatowej do prowadzenia podmiotowi niepublicznemu stanowi tak częsty rodzaj decyzji samorządu, że wymaga dodatkowego omówienia. Przez podmiot niepubliczny rozumiemy tutaj osobę fizyczną lub prawną niebędącą organem jednostki samorządu terytorialnego ani administracji centralnej, a więc organizację pozarządową (stowarzyszenie, fundację) lub przedsiębiorstwo (osobę fizyczną, spółkę). Zgodnie z informacjami uzyskanymi w toku wywiadów w jednej z gmin wiejskich, zamiar przekształcenia aż pięciu szkół publicznych w placówki niepubliczne od początku wyszedł od władz samorządowych, które nie zamierzały ich likwidować, mając doświadczenie nieudanej próby zamknięcia szkoły sprzed kilku lat. Jednocześnie moment, w którym

ogłoszono tę decyzję, część rozmówców reprezentujących jednostkę wspomina z ulgą, co świadczy o tym, że niektórzy mieszkańcy obawiali się, iż samorząd zechce zamknąć nierentowne szkoły. Władze miały doświadczenia z próby likwidacji jednej ze szkół kilka lat wcześniej, która zakończyła się przejęciem jej przez stowarzyszenie zawiązane przez mieszkańców miejscowości.

Proces przekazywania szkół do prowadzenia stowarzyszeniom rozpoczął się od spotkań z dyrektorami placówek. Następnie władze gminy (wójt i kierownik Zespołu Obsługi Szkół) organizowały spotkania informacyjne z gronami pedagogicznymi, zaś co najmniej w jednej miejscowości również z rodzicami. W dalszej kolejności odbywały się zebrania wiejskie, w które włączono również radnych gminy. Opisy tego procesu nie są spójne, szczególnie w odniesieniu do atmosfery spotkań. Badani wspominali, że ujawniły się pewne animozje – m.in. niepochlebne komentarze niektórych mieszkańców pod adresem nauczycieli, w związku z planowanym odebraniem im przywilejów wynikających z Karty Nauczyciela. W opozycji do władz publicznych pozostawał Związek Nauczycielstwa Polskiego, któremu udało się opóźnić przekazanie dwóch szkół. W skardze skierowanej do Kuratorium Oświaty w Kielcach zwrócono uwagę na zbyt dużą liczbę dzieci w tych placówkach (więcej niż 70 uczniów). Samorząd zmuszony był przenieść dzieci z klas zerowych do jednego z przedszkoli (był to zabieg czysto formalny, nie doszło do faktycznej zmiany lokalizacji tych oddziałów), aby móc sfinalizować proces przekazania szkoły. Rozmowy trwały jesienią 2011 r., zaś w 2012 r. powołano stowarzyszenia w poszczególnych miejscowościach, złożone m.in. z rodziców uczniów, które przejęły placówki.

Należy podkreślić, że przekazanie szkół zostało narzucone – w opinii badanych dało się odczuć, że samorząd nie zamierzał zmieniać uprzednio podjętych decyzji, przez co spotkania zorganizowane z zainteresowanymi stronami trudno w pełni nazwać konsultacjami; służyły głównie przekazaniu informacji. Jednocześnie według jednego rozmówcy władze publiczne nie wybrały dla siebie najdogodniejszego scenariusza zmian – prawdopodobnie wygodniej byłoby im komunikować się z osobami fizycznymi, gdyby takowe przejęły szkoły do prowadzenia, niż z kolegialnie zarządzanymi stowarzyszeniami. Władze, choć poprzez narzucenie pewnego rozwiązania, stworzyły jednak warunki sprzyjające ko-produkcji usług edukacyjnych przez mieszkańców – więcej na ten temat w rozdziale poświęconym formom partycypacji.

Opisywana gmina wiejska dostarcza jeszcze jednego istotnego przykładu niekonwencjonalnych rozwiązań wdrażanych przez władze publiczne w celu sprostania rosnącym wymaganiom rodziców w warunkach ograniczonych środków finansowych. W jednostce tej utworzono w 2012 r. we współpracy z działającą w całym województwie fundacją kilka niepublicznych przedszkoli, które zlokalizowano w budynkach szkół podstawowych oraz budynku jedyne publicznego przedszkola. Fundacja pozyskała środki na ten cel z Europejskiego Funduszu Społecznego (Priorytet IX: Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach, Poddziałanie 9.1.1. PO KL), zapewniając kadre oraz przejmując obowiązki związane z procesem dydaktycznym, jak również – częściowo – wyposażeniem placówek. Współpraca miała jednak określony horyzont czasowy – w okresie, w którym przeprowadzono badanie, przedszkola były właśnie przekazywane do prowadzenia stowarzyszeniom utworzonym w celu kierowania szkołami podstawowymi – wyjątek stanowiły dwa przedszkola, z których jedno pozostało pod zarządem fundacji, drugie zaś będzie kierowane przez fundację, przy czym gmina zarządzać będzie klasą pięciolatków. Przekazanie stowarzyszeniom pozostałych przedszkoli budzi obawy dotyczące ich rentowności, jed-

nak zgodnie z deklaracjami badanych, nie mogą w tej sprawie odmówić władzom publicznym. Przyczyną jest zarówno ich znaczna zależność od decyzji samorządu, jak również pozytywny wpływ na wielkość naboru do pierwszych klas, wynikający z faktu prowadzenia przedszkola w budynku szkoły.

Przykładu kontrowersyjnej decyzji o przekazaniu szkoły podmiotowi niepublicznemu dostarczył Gdańsk. Nowo wybudowany budynek szkolny zdecydowano się przekazać w drodze konkursu do prowadzenia podmiotowi niepublicznemu. Decyzję tę uzasadniano chęcią stworzenia placówki o innowacyjnym charakterze, którą kierowałby podmiot najlepiej do tego przygotowany, wyłoniony na zasadach konkurencji. Ten zakładający partycypację projekt spotkał się jednak z nieprzychylnym przyjęciem części środowisk związanych z edukacją w Gdańsku, w tym zwłaszcza związków zawodowych. Krytykowano władze, że oddają wybudowany ze środków publicznych budynek podmiotowi prywatnemu – część badanych określała to wręcz jako „przejęcie majątku publicznego” i błędnie sugerowała niezgodność takiego kroku z obowiązującym prawem. Być może zabrakło prawidłowo prowadzonej przez miasto polityki informacyjnej, w której wyjaśniono by mieszkańcom, jakie zalety wynikają z faktu prowadzenia szkoły przez wyłoniony w drodze konkursu podmiot niepubliczny.

W jednej z badanych jednostek stwierdzono w wywiadach, że przekazanie szkoły do prowadzenia podmiotowi niepublicznemu, choć ogranicza wysokość kosztów jej prowadzenia, nie rozwiązuje jednak problemu: dotacje przekazywane niepublicznej szkole, choć niższe głównie dzięki obniżeniu kosztów zatrudnienia, pozostają nadal znaczącą pozycją w budżecie jednostki. Jednocześnie gmina w znacznej mierze traci wpływ na kształcenie, zaś większa dowolność w kształtowaniu wynagrodzeń nauczycieli może, w opinii badanych, przekładać się na niższą jakość zajęć dydaktycznych realizowanych z dziećmi.

3.2.3. Tworzenie szkół

Panujące trendy demograficzne nie sprzyjają otwieraniu nowych szkół, dlatego też działania partycypacyjne koncentrują się na decyzjach o likwidacji lub przekazywaniu szkół podmiotom niepublicznym. Jednakże rosnące oczekiwania rodziców odnośnie jakości usług edukacyjnych, jak również zahamowanie spadku liczby najmłodszych dzieci – a nawet odwrócenie tego trendu w niektórych JST w ostatnich kilku latach – sprawia, że niekiedy staje się potrzebne otwarcie nowej placówki przedszkolnej lub szkolnej. Takie sytuacje odnotowano w niektórych objętych badaniem jednostkach.

Szczególnie interesującego przykładu utworzenia z inicjatywy mieszkańców placówki dostarczył powiat hajnowski. Doszło tam do wdrożenia stosunkowo nietypowego w świetle ustroju oświaty w Polsce rozwiązania, jakim było uruchomienie bezobwodowego gimnazjum przy zespole szkół ogólnokształcących, podlegającego starostwu powiatowemu. W 2011 r. grupa rodziców dzieci kończących wkrótce szkoły podstawowe podpisała petycję adresowaną do Starostwa Powiatowego z prośbą o utworzenie klasy gimnazjalnej przy liceum wchodzącym w skład zespołu. Inspiracją było sprawdzenie się podobnego rozwiązania w innej placówce na terenie powiatu – Zespole Szkół z Dodatkowym Nauczaniem Języka Białoruskiego. Argumentowano, że scalenie edukacji gimnazjalnej i licealnej w jednej placówce zapewni wyższą jakość kształcenia i pozwoli młodzieży na sześciolateknie przygotowywanie się do matury w jednym miejscu. Inicjatywa ta spotkała się z przychylnością władz powiatu, które już wcześniej rozważały taką możliwość, jednak proces

decyzyjny zależał przede wszystkim od władz miasta Hajnówka, będącego organem prowadzącym gimnazja. Pomysł wywołał sprzeciw części środowisk związanych z gimnazjami miejskimi, w tym związków zawodowych nauczycieli, gdyż oznaczał spadek liczby kandydatów w dotychczas istniejących szkołach. Jednocześnie część pedagogów reprezentujących miejskie gimnazja zrozumiała stanowisko rodziców i wyraziła swoją aprobatę dla niego. Sprawa ta okazała się tak bardzo kontrowersyjna, że wśród zidentyfikowanych w toku badania sporów stanowi prawdopodobnie najciekawszy przykład intensywnego zaangażowania się licznych środowisk, jak też ogółu mieszkańców, w debatę na temat lokalnej polityki oświatowej: ostre dyskusje toczyły się na lokalnych forach internetowych, w sprawie interweniowali miejscowi posłowie na Sejm RP, zaś ostrożne działania burmistrza, który nie chciał zająć jednoznacznego stanowiska, doprowadziły do przeprowadzenia konsultacji w postaci ankiety wśród ogółu mieszkańców miasta (w większości wyrażono w nich aprobatę dla inicjatywy) i głosowania na sesji Rady Miasta. Przewagą jednego głosu upoważniono w nim burmistrza do uruchomienia gimnazjum w zespole szkół ogólnokształcących.

Innym przykładem decyzji o utworzeniu placówki, również na terenie powiatu hajnowskiego, było otwarcie Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w jednym z budynków Zespołu Szkół Specjalnych, wybudowanym dzięki wykorzystaniu funduszy unijnych w 2012 r. Z kolei, w gminie Bielawy stowarzyszenie prowadzące przedszkole i szkołę podstawową zdecydowało się na utworzenie gimnazjum, aby zapewnić dzieciom ciągłość edukacji w jednym miejscu.

3.2.4. Pozostałe rodzaje decyzji

W ostatnich latach, w badanych jednostkach podejmowano również inne decyzje, niekiedy także posiadające komponent partycypacyjny. Należą do nich przypadki łączenia szkół w zespoły. Do dwóch takich zdarzeń doszło w gminie Nowa Słupia, gdzie dwie szkoły podstawowe połączono z dwoma gimnazjami. Towarzyszyły temu konsultacje oraz głosowanie przeprowadzone wśród nauczycieli. W jednej miejscowości w większości poparli oni decyzję samorządu, w drugiej – byli przeciwni; sumarycznie w obu głosowaniach przeważały głosy popierające. Oba połączenia zostały zrealizowane, a wśród badanych nie zabrakło opinii, że głosowanie i tak nie wpłynęłoby na decyzję samorządu, nawet gdyby grona pedagogiczne wyraziły stanowczy sprzeciw – świadczy to o pewnym braku wiary w autentyczną partycypację i przekonaniu o jej fasadowości, występującym wśród części zainteresowanych osób. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że są sytuacje, w których pole do dyskusji jest ograniczone, z czego nierzadko zdają sobie sprawę sami zainteresowani – rodzice i nauczyciele. W przypadku likwidacji szkoły, do której uczęszcza trzydzieścioro dzieci, brak pola do dyskusji nad samą decyzją – można natomiast prowadzić konsultacje dotyczące dowozu do innej szkoły lub kształtu granic obwodów. W toku badania wskazywano jednak raczej tylko na informacyjną funkcję spotkań przedstawicieli władz z mieszkańcami w takich okolicznościach.

Decyzjami, którym nie towarzyszą emocje równie silne jak przy zamykaniu, przekazywaniu podmiotowi niepublicznemu czy choćby łączeniu szkół w zespoły, są zmiany granic obwodów szkolnych. Wspominano o nich w przypadku dużych miast, w których wysoka gęstość zaludnienia sprawia, że są to posunięcia samorządu mogące istotnie wpływać na

liczebność uczniów w poszczególnych placówkach i przyczyniać się do racjonalizacji sieci szkół.

Innym rodzajem decyzji podejmowanych w badanych jednostkach była standaryzacja zatrudnienia w samych szkołach lub placówkach oświatowych. Przykładu dostarczyło miasto Płock, w którym stopniowy spadek liczby uczniów w ostatnich latach spowodował konieczność opracowania nowych zasad dotyczących liczebności oddziałów klasowych, liczby etatów pracowników pedagogicznych oraz administracyjnych. Decyzje te wywołały znaczne kontrowersje – związki zawodowe postulowały niskie liczebności oddziałów, które ostatecznie zostałyby ustalone jako wartości minimalne. Racjonalizację zatrudnienia ułatwiło wprowadzenie „kalkulatora oświatowego”, stanowiącego zbiór algorytmów obliczania zapotrzebowania na etaty nauczycielskie i związane z obsługą administracyjno-techniczną placówek, przez co można było ujednoczyć zasady zatrudniania pracowników w różnych szkołach. Udało się uzyskać znaczące oszczędności, które przekazano na zakup wyposażenia: wydatki rzeczowe wzrosły w latach 2010-2013 z 400 tys. do 1,5 mln zł. Dyrektorzy szkół zostali w ten sposób zachęcani do racjonalnego dysponowania środkami. Jednocześnie w wyniku zastosowania tego rozwiązania ubyło 150 etatów nauczycielskich, zaś 11 osób straciło pracę. Konsekwencją racjonalizacji zatrudnienia w placówkach edukacyjnych Płocka był wzrost odsetka nauczycieli zatrudnianych w niepełnym wymiarze czasu pracy. Jednym ze sposobów na ograniczanie zwolnień pedagogów stało się zatrudnianie niektórych osób w roli asystentów nauczycieli sześcioletnich pierwszoklasistów oraz opiekunów obiektów sportowych. O restrukturyzacji na poziomie samych szkół wspomniano również w powiecie hajnowskim: mniejsza liczba uczniów prowadzi do spadku liczby oddziałów szkolnych, choć władze i dyrektorzy szkół starają się unikać następstw tego procesu w postaci zwolnień nauczycieli.

Wymienia się również decyzje dotyczące oferty edukacyjnej szkół ponadgimnazjalnych – szczególnie wysoka jest ich waga w przypadku powiatów ziemskich, w których szkolnictwo zawodowe odgrywa znaczącą rolę. Nie są to posunięcia samorządu, które wywoływałyby emocje. Jednocześnie na mocy obowiązujących przepisów podlegają one formalnemu procesowi konsultacji, w którym uczestniczą publiczne służby zatrudnienia: zgodnie z Ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (Dz.U. 2004 nr 99 poz. 1001 z późn. zm.). Wojewódzka Rada Rynku Pracy wydaje opinie w sprawach dotyczących kierunków kształcenia w województwie, zaś na mocy Ustawy z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* (Dz.U. 1991 nr 95 poz. 425) dyrektor szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe, w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę, ustala zawody w których kształci szkoła, po zasięgnięciu opinii powiatowej i wojewódzkiej rady rynku pracy co do zgodności z potrzebami rynku pracy. Opinie te wydaje się na podstawie analizy zapotrzebowania na zawody i kwalifikacje na lokalnym rynku pracy. Takie dostosowywanie oferty edukacyjnej szkół zawodowych ma jednak swoje ograniczenia natury praktycznej, co zostanie szerzej omówione w rozdziale poświęconym formom partycypacji.

Kolejna decyzja dotycząca lokalnej oświaty to m.in. zmiany organizacyjne w gdańskim Urzędzie Miasta. Na początku 2014 r. połączono Wydział Edukacji i Wydział Polityki Społecznej, tworząc Wydział Rozwoju Społecznego, co uzasadniano chęcią odświeżenia polityki oświatowej i skierowania jej na drogę rozwoju, przez rozwój dialogu ze wszystkimi środowiskami związanymi z edukacją.

W ostatnich latach wprowadzano również jednolite, elektroniczne platformy obsługi lokalnej oświaty w dużych miastach. Jako przykład można wskazać: Płocki Kalkulator Oświatowy, dostarczający algorytmów służących optymalizacji zatrudnienia w placówkach edukacyjnych, oraz Gdańska Platforma Edukacyjna, zapewniająca scentralizowanie księgowości i dziennik elektroniczny.

3.3. Dokumenty strategiczne JST dotyczące polityki oświatowej

Celem badania terenowego była identyfikacja dokumentów strategicznych jednostek poświęconych zagadnieniom oświatowym, rekonstrukcja wiedzy o nich wśród respondentów (zarówno reprezentujących formalnych, jak i nieformalnych uczestników lokalnego systemu edukacji), jak również procesu tworzenia tych dokumentów, z uwzględnieniem komponentu partycypacyjnego.

Jedynie dwie jednostki, będące dużymi miastami (Gdańsk i Płock), posiadają odrębny dokument o charakterze strategicznym poświęcony polityce oświatowej. Pozostałe JST, niemające charakteru dużych ośrodków miejskich, są go pozbawione. W ich przypadku badani wskazywali na część ogólnej strategii rozwoju jednostki dotyczącą edukacji jako odpowiednika takiego dokumentu. Zdarzało się również, że wymieniano program współpracy z organizacjami pozarządowymi, którym zlecane są do realizacji zadania oświatowe, a także roczne sprawozdania z realizacji zadań oświatowych, które zawierają opis oraz wnioski dotyczące problemów zdiagnozowanych w funkcjonowaniu lokalnego systemu edukacji oraz propozycje ich rozwiązania.

Obecność odrębnych dokumentów strategicznych – „Gdańszczanina 2020” (wkrótce „Gdańszczanina 2030”; aktualizacja strategii jest aktualnie przygotowywana) oraz „Polityki edukacyjnej miasta Płocka 2009-2015” – wynika niewątpliwie z wielkomiejskiego charakteru obu jednostek, których samorządy – zarządzając znaczną liczbą szkół i placówek oświatowych różnego typu – potrzebują kompleksowej, długofalowej i spójnej strategii działania. Wiedzę o dokumencie strategicznym dla Gdańska posiadali badani związani z jego tworzeniem, jak również obecną ewaluacją służącą przygotowaniu aktualizacji tego dokumentu. Pozostali uczestnicy systemu oświaty, którzy udzielili wywiadów, najczęściej nie wiedzieli, czy taki dokument istnieje – problem ten dotyczył przede wszystkim osób nieformalnie związanych z systemem edukacji. Można więc stwierdzić, że wiedza o nim nie jest satysfakcjonująca. Podobną sytuację zaobserwowano w Płocku: wielu badanych spoza grona pracowników Urzędu Miasta nie potrafiło przywołać nazwy dokumentu, jego głównych założeń i celów. Znaleźli się również tacy, którzy uznawali go za nieaktualny – miał ich zdaniem stracić na ważności po ostatniej zmianie władz miasta – albo wręcz rozmyślnie ignorowany przez samorząd, który wprowadził niezgodne z nim zmiany. Z kolei, rozmówcy reprezentujący Urząd Miasta wyrażali przekonanie o tym, że strategia nadal obowiązuje.

W innych jednostkach pytanie o dokument strategiczny dotyczący oświaty okazywało się trudne dla rozmówców, którzy w różny sposób starali się udzielić na nie odpowiedzi. Przykładu zróżnicowania interpretacji różnych rozmówców dotyczących tej kwestii dostarcza raport z jednej z gmin wiejskich:

Wybrane fragmenty raportów cząstkowych

Większość osób zaprzeczała bądź informowała o braku wiedzy na ten temat. Kilka osób wskazywało Plan Rozwoju. Wójt mówił o Strategii Rozwoju Gminy i Planie Rozwoju Lokalnego, gdzie znajdują się punkty dotyczące oświaty. Przewodniczący Komisji Oświaty wskazywał Strategię Oświatową dla gminy, która została uchwalona na posiedzeniu komisji oświaty. Strategia Oświatowa miała powstawać z uwzględnieniem problemów i uwag zgłaszanych przez radnych, konsultowana z dyrektorami, nauczycielami i przedstawicielami związku zawodowego nauczycieli. Została zatwierdzona podczas obrad połączonych komisji, gdzie obradowali wszyscy radni zasiadający w różnych komisjach gminnych. Jedyne jeden radny zasugerował, że stworzeniem dokumentu określającego założenia polityki edukacyjnej będą musieli zająć się radni przyszłej kadencji. Z kolei Przedstawicielka Związku Nauczycielstwa Polskiego zadeklarowała, że ma zamiar stworzyć taki dokument wraz z wójtem i dyrektorami.

(gmina wiejska)

Również respondenci w innych badanych JST wyrażali niekiedy przekonanie, że dokument strategiczny dedykowany wyłącznie systemowi oświaty istnieje, utożsamiając z nim m.in. pojedyncze uchwały organu stanowiącego. Zdarzali się badani, którzy wyrażali przekonanie, że jeżeli istnieje wymóg sporządzania takiego dokumentu, to na pewno jest on obecny w ich jednostce. Innymi argumentami, jakimi tłumaczono brak strategii oświatowej były: brak takiego dokumentu na poziomie kraju, czy też częste zmiany przepisów oświatowych na szczeblu centralnym, do których jednostki samorządowe muszą stale dostosowywać swoją politykę.

3.3.1. Proces tworzenia i konsultacji dokumentów strategicznych

W wywiadach zgromadzono niewielki zasób wiedzy na temat procesu tworzenia i konsultacji lokalnych strategii, zaś te informacje, które udało się uzyskać, dotyczą historii powstawania ogólnych dokumentów strategicznych. Przyczyną takiego stanu rzeczy mogą być między innymi następujące czynniki:

- niechęć do przyznania, że zapisy strategii powstały zarówno bez konsultacji, ale również bez większej refleksji ze strony JST (np. strategia była przygotowana przez firmę zewnętrzną i była potrzebna głównie do pozyskiwania środków zewnętrznych),
- dokumenty strategiczne w części JST powstawały stosunkowo dawno,
- odpowiedzialność za poszczególne części Strategii była rozproszona lub całkowicie scedowana na firmę zewnętrzną.

W niniejszym badaniu wgląd w działania partycypacyjne związane z opracowywaniem dokumentów strategicznych, w ich części poświęconej oświacie, dostarczają wywiady przeprowadzone w dwóch powiatach (kaliskim i hajnowskim). W obu tych jednostkach w okresie, w którym przeprowadzano badanie, opracowywano właśnie nowe lokalne strategie rozwoju, z myślą o wydatkowaniu środków w nowej perspektywie programowania 2014-2020. W przypadku powiatu kaliskiego, firma odpowiedzialna za opracowanie dokumentu zorganizowała konsultacje w postaci warsztatów, do udziału w których zostali zaproszeni m.in. dyrektorzy obu zespołów szkół ponadgimnazjalnych z terenu powiatu, przedstawiciel innej placówki również realizującej zadania z obszaru oświaty (muzeum) oraz przedstawiciele władz gmin znajdujących na terenie powiatu. W toku warsztatów przeprowadzono m.in. analizę SWOT, w której wykazano, że zaspokojone są potrzeby

mieszkańców w zakresie oświaty do szczebla ponadgimnazjalnego włącznie. Jednocześnie stwierdzono, że powiat nie posiada możliwości, zapewnienia wysokiej jakości kształcenia ukierunkowanego na przygotowanie do studiów wyższych, a przez to brak jest podstaw, by forsować rozwój szkolnictwa ogólnokształcącego – jednostka stawia na rozwój szkół zawodowych, co uznano za jeden ze strategicznych jej priorytetów. Stawia się w nich na wysoką jakość kształcenia, planowanie oferty nauczania z odpowiednim wyprzedzeniem, a także na współpracę placówek z lokalnym biznesem. Wśród uczestników konsultacji zabrakło przedstawicieli innych niż związane z władzami publicznymi środowisk uczestniczących w lokalnym systemie oświatowym, takich jak organizacje pozarządowe, harcerstwo czy Ochotnicze Hufce Pracy.

3.4. Aktorzy partycypacji w badanych JST

Kolejnym celem badania była identyfikacja wszystkich istotnych podmiotów uczestniczących w tworzeniu lokalnej polityki oświatowej. Zadaniem badaczy było opisanie aktorów, którzy odgrywają najważniejszą, wiodącą rolę w tym obszarze (aktorów pierwszoplanowych), jak również tych, których rola jest wyraźnie mniejsza (aktorów drugoplanowych). Respondentów pytano również o podmioty, których obecności w ich opinii brakuje w działaniach partycypacyjnych, a także o relacje między poszczególnymi aktorami (np. o ewentualne konflikty między aktorami pierwszo- i drugoplanowymi). Celem przeprowadzonych wywiadów było również określenie charakteru i stylu przywództwa osób/instytucji odgrywających rolę wiodącą – dlatego poniższa analiza zakończy się omówieniem właśnie tego aspektu lokalnej partycypacji. Zagadnienia te w znacznej mierze wiążą się z charakterem podmiotów uczestniczących w działaniach partycypacyjnych, w tym przepisami, którym podlegają, podejmując określone decyzje w obszarze oświaty. Poprowadzenie wyraźnej i jednoznacznej granicy między aktorami pierwszo- i drugoplanowymi nie jest zadaniem łatwym i niesie ryzyko błędu, dlatego zaproponowanego poniżej podziału nie należy traktować jako całkowicie obiektywnego i pewnego, mając również na uwadze, że w poszczególnych jednostkach rola określonych podmiotów partycypacji może być większa lub mniejsza – tutaj zaś dokonano pewnych uogólnień na podstawie wywiadów przeprowadzonych we wszystkich badanych jednostkach.

3.4.1. Aktorzy pierwszoplanowi

3.4.1.1. Władze publiczne

W większości badanych jednostek wyraźnie podkreślano, że to władze publiczne są aktorami odgrywającymi kluczową rolę w tworzeniu lokalnej polityki edukacyjnej, zazwyczaj inicjującymi zmiany związane z kształtowaniem sieci placówek oświatowych, oferty nauczania, struktury zatrudnienia w szkołach. Władze publiczne, w tym władze wykonawcze – w osobie wójta, burmistrza, starosty prezydenta i wiceprezydentów miast, wraz z odpowiednimi komórkami organizacyjnymi odpowiedzialnymi za oświatę (zespoły obsługi szkół, wydziały edukacji/oświaty urzędów) – i organy stanowiące (rady gmin, miast lub powiatów), jako główni decydenci lokalnego systemu oświaty, realizujący zadania publiczne w obszarze edukacji i wychowania na mocy obowiązującego w Polsce prawa, są naturalnymi liderami w omawianym obszarze. Sposób, w jaki sprawowane jest

ich zwierzchnictwo nad lokalnym systemem oświaty, różni się w zależności od charakteru i wielkości badanych jednostek. W przypadku najmniejszych gmin nie ma potrzeby znaczącej specjalizacji funkcji w urzędzie, gdyż kierowanie sprawami JST odbywa się w sposób w znacznej mierze spersonalizowany: nie cała instytucja taka jak urząd gminy, ale konkretna osoba wójta lub burmistrza tworzy wizję lokalnych polityk publicznych, w tym również oświatowej, i ją realizuje – funkcja komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za obsługę szkół ma charakter głównie techniczny. Wójta lub burmistrza można wręcz określić niekiedy mianem „autokraty”, którego zdolności organizacyjne, pomysłowość i konsekwencja w działaniu może mieć kluczowe znaczenie dla funkcjonowania obszaru edukacji w gminie i radzenia sobie z wyzwaniami, które stawia przed nią ustrój oświaty w Polsce oraz specyfika danej jednostki. Raport z badania przeprowadzonego w jednej z gmin dostarcza bardzo trafnych wniosków dotyczących powodów, dla których w małych JST rola osoby wójta lub burmistrza jest tak znacząca:

Wybrane fragmenty raportów cząstkowych

Wójt jest bez wątpienia głównym kreatorem polityki oświatowej w gminie. Ma w swoim ręku wszystkie atuty predysponujące go do tej funkcji:

- *w tak niewielkiej JST administracja urzędu gminy nie jest na tyle rozrośnięta, a liczba kwestii, którymi urząd się zajmuje na tyle duża, by wójt był zmuszony delegować podejmowanie ważnych decyzji na swoich podwładnych, jako że jest on postrzegany jako gospodarz gminy, ponoszący odpowiedzialność za wszelkie podejmowane przez urząd działania, jest też niejako zmuszony do bezpośrednich kontaktów z mieszkańcami i środowiskiem nauczycielskim;*
- *jako bezpośredni lub pośredni kierownik kilku instytucji publicznych, jest najważniejszym pracodawcą w rolniczej gminie, co jest istotne zwłaszcza dla nauczycieli – w sytuacji niżu demograficznego mających coraz większe problemy z uzyskaniem zatrudnienia w zawodzie;*
- *dysponuje subwencją oświatową i nawet po przekazaniu części szkół podstawowych organizacjom pozarządowym kontroluje jej wydatkowanie, zachowuje więc duży wpływ na decyzje stowarzyszeń, dla których subwencja jest głównym źródłem dochodów;*
- *dysponuje infrastrukturą szkolną i ma możliwość inwestowania w jej rozwój.*

(gmina wiejska)

Duża sprawczość osoby wójta lub burmistrza nie oznacza dowolności działań. Oprócz przepisów, jego swobodę ogranicza fakt, iż piastuje stanowisko polityczne. Musi więc liczyć się ze zdaniem mieszkańców – wyborców. Jeszcze bardziej sytuacja „gospodarza” gminy komplikuje się, gdy w radzie jednostki zasiadają osoby mu nieprzychylnie, tworzące silną opozycję. Jak zostało to już pokazane w rozdziale poświęconym decyzjom z obszaru oświaty, władze wykonawcze gmin i powiatów podejmuje decyzje ostrożnie, licząc się z reakcją mieszkańców. Wyrazem tego jest m.in. opisany wyżej zwyczaj osobistych spotkań wójtów, burmistrzów i starostów z nauczycielami oraz rodzicami uczniów szkół, w przypadku których planuje się likwidację lub przekazanie do prowadzenia podmiotowi niepublicznemu. Jest to niewątpliwie próba zażegnania ewentualnych protestów przez rzeczową dyskusję twarzą w twarz, a także pokazanie troski o losy osób, których decyzja dotyczy – niekiedy taki gest przynosi rezultaty, przyczyniając się do przyjęcia argumenta-

cji organów wykonawczych JST. Jak również już pokazano, nierzadkie są przypadki zmiany decyzji o likwidacji na przekształcenie placówki szkolnej w podmiot niepubliczny, pod wpływem silnego oporu mieszkańców. Cytowany niżej fragment raportu cząstkowego dostarcza dobrego przykładu pokazującego, że warto jest rozmawiać z rodzicami, rzetelnie przedstawiając im trudną sytuację finansową JST.

Wybrane fragmenty raportów cząstkowych

Dotychczas interwencje rodziców były skuteczne, o czym świadczy rozległa sieć placówek edukacyjnych utrzymywanych przez gminę. Wyjątkiem jest przypadek jednej ze szkół, gdzie początkowo rodzice sprzeciwiali się zamknięciu szkoły, lecz po spotkaniu z wójtem, który do nich przyjechał, zaniechali przyjazdu na spotkanie rady gminy. Respondenci mówili o pogodzeniu się rodziców z faktem, który dużo wcześniej był przez nich przewidywany. Rozumieli, że trudno utrzymać szkołę, do której uczęszczało około 30 uczniów.

(gmina wiejska)

Obok władzy wykonawczej w każdej jednostce funkcjonuje również organ stanowiący – rada gminy, miasta lub powiatu. Strategiczne decyzje dotyczące edukacji, takie jak te związane z kształtowaniem sieci placówek oświatowych, zapadają w drodze uchwał organu stanowiącego. W tym przypadku, obok argumentów o charakterze racjonalnym, wynikających z rachunku kosztów i korzyści, do głosu mogą dojść również względy czysto polityczne: w skrajnym przypadku radni opozycji mogą sprzeciwiać się danemu postanowieniu władz jednostki, aby zaistnieć w debacie, podnieść swoje wyborcze notowania czy wreszcie obniżyć notowania burmistrza, wójta czy prezydenta miasta. Prawdopodobnie takie motywacje częściej mogą wpływać na postawy radnych w dużych ośrodkach miejskich. Nie oznacza to, że sytuacje tego typu stanowią regułę. Rada jednostki podejmuje decyzje na zasadach demokratycznych, co – pomimo częstego korzystania z ekspertyzy (np. wysłuchanie sprawozdania merytorycznego pracownika organu wykonawczego JST) – może wpływać na jej decyzje. Stanowi to pewną różnicę w stosunku do ściśle merytorycznego sposobu podejmowania decyzji przez urzędników odpowiedzialnych za prowadzenie spraw oświatowych, z których wsparcia korzystają władze wykonawcze. Niekiedy – jak pokazano wcześniej na jednym z przykładów z powiatu hajnowskiego – organ wykonawczy pozostawia podjęcie decyzji organowi stanowiącemu JST. Na sesje rady miasta, gminy lub powiatu z zaplanowanymi głosowaniami dotyczącymi kwestii oświatowych są nierzadko zapraszani przedstawiciele zainteresowanych stron. Umożliwia to radnym wysłuchanie ich stanowiska, a mieszkańcom – obserwację obrad, głosowań i podejmowanych decyzji. W ramach rad poszczególnych jednostek funkcjonują różne komisje problemowe – w tym również komisje zajmujące się kwestiami oświaty i wychowania. W przypadku np. gminy Bielawy to dyrektorzy placówek, których losów miały dotyczyć obrady Rady Gminy, informowali rodziców o dacie sesji, a ci stawiali się grupowo we wskazanym terminie jako obserwatorzy obrad.

3.4.1.2. Dyrektorzy szkół

Dyrektorzy placówek oświatowych to bez wątpienia bardzo ważne ogniwo lokalnego systemu oświaty. Jako pierwsi informowani są przez władze JST o istotnych decyzjach, uczestniczą z reguły w konsultacjach społecznych (również dotyczących opracowywa-

nych dokumentów strategicznych), a także – co wynika z wielu przeprowadzonych wywiadów – są aktorami bardzo aktywnie zaangażowanymi w kreowanie polityki oświatowej na poziomie samych placówek. W przypadku szkół zawodowych nierzadko to oni wychodzą z inicjatywą współpracy z lokalnym biznesem w celu zapewnienia uczniom możliwie najkorzystniejszych warunków do realizacji praktyk zawodowych. Dyrektorzy to niewątpliwie kluczowi pośrednicy między nauczycielami i rodzicami a władzami jednostki samorządu terytorialnego.

Badacz realizujący wywiady w gminie miejskiej podkreślał w raporcie rolę dyrektorów jako pośredników między środowiskiem szkoły i samorządem:

Wybrane fragmenty raportów cząstkowych

Za pewien kanał pośrednictwa między szkołą a urzędem gminy uznawane są dyrektorki szkół publicznych. Inicjatywy rodziców, rad rodziców, nauczycieli (w tym również członków stowarzyszeń) poprzedzane są najczęściej kontaktem z dyrektorkami, a następnie – dzięki stałemu kontaktowi dyrektorek z urzędem – przenoszone na wyższy poziom podejmowania decyzji. Można uznać, że jest to pewien rodzaj demokracji przedstawicielskiej, w której rolę pośrednika sprawują zarządzające szkołą dyrektorki. Niekiedy osoba dyrektorki zostaje pominięta na rzecz bezpośredniego kontaktu zainteresowanych sprawą rodziców bądź nauczycieli z urzędem gminy.

(gmina miejska)

W gminie Bielawy podkreślano fakt, że dyrektorzy stanowią instancję systemu oświaty bliską mieszkańcom: na poziomie placówki są w stanie rozwiązać większość problemów, z którymi przychodzą do nich rodzice. Odpowiadają również za organizację zajęć dodatkowych oraz realizację dodatkowych programów dydaktycznych i wychowawczych, związanych np. z profilaktyką uzależnień. Podejmują współpracę z lokalnymi firmami w zakresie organizacji imprez szkolnych, uzyskując od nich drobne darowizny na ten cel, a także mobilizują rzadko wychodzących z własną inicjatywą rodziców do działań na rzecz szkół, np. drobnych prac remontowych, takich jak malowanie sal. Również w gminie Łaskarzew podkreślano znaczenie dyrektorów jako pośredników między mieszkańcami a burmistrzem: rodzice o problemach informują wychowawców, wychowawcy dyrektorów, zaś dyrektorzy burmistrza, o ile nie ma możliwości uporania się z problemem na poziomie szkoły; w miarę możliwości mniej skomplikowane sprawy załatwiane są właśnie na tym poziomie.

3.4.1.3. Związki zawodowe nauczycieli

Obecność związków zawodowych nauczycieli w grupie aktorów pierwszego planu może wydawać się mniej oczywista, jednak z przeprowadzonych wywiadów wynika, że związki zawodowe bardzo często włączane są w działania partycypacyjne. Wynika to z obowiązku informowania ich o decyzjach pociągających za sobą np. zwolnienia nauczycieli. Nawet przedstawiciel związku zawodowego w powiecie kaliskim, który przyznał, że zajmuje się na co dzień wyłącznie sprawami związanymi z regulacjami dotyczącymi zatrudniania nauczycieli i jego organizacja nie uczestniczy w konsultacjach społecznych, wspominał o pisemnym opiniowaniu planowanej likwidacji zespołu szkół ponadgimnazjalnych w Liskowie. Związki zawodowe w naturalny sposób uczestniczą w procesach par-

typycyjnnych dotyczących decyzji, których skutkiem może być utrata stanowisk pracy przez część nauczycieli lub pogorszenie warunków ich zatrudnienia. Z badania wynikało, że organizacje te otwarcie i stanowczo bronią interesów pracowników pedagogicznych, starając się w czasach, w których spadek liczby uczniów prowadzi do pogorszenia sytuacji tej grupy zawodowej, robić wszystko, aby ograniczyć skalę zwolnień czy przekazywania szkół do prowadzenia osobom fizycznym lub organom niebędącym jednostkami samorządu terytorialnego, co automatycznie wiąże się z pozbawieniem uprawnień wynikających z przepisów Karty Nauczyciela.

Związkowcy, dzięki bardzo dobrej znajomości przepisów prawa oświatowego i prawa pracy, potrafią niekiedy znaleźć usterki natury formalnej w projektach uchwał przedstawianych przez przedstawicieli JST. Tak było w gminie Nowa Słupia, gdzie sprzeciw Kuratorium Oświaty związany z nadmierną liczbą uczniów szkół, które miały zostać przekazane stowarzyszeniom, stanowił według badanych, wynik interwencji ZNP. Rola, jaką odgrywają związkowcy, potrafi być „niewdzięczna”. Z jednej strony muszą oni zabiegać o interesy nauczycieli, co niekiedy wymusza postępowanie, które w ocenie niektórych aktorów partycypacji może stanowić blokowanie decyzji racjonalizujących lokalną politykę oświatową. Z drugiej z kolei, mogą być posądzeni o nadmierną ustepliwość wobec organów prowadzących, jeżeli nie bronią skutecznie pozycji pedagogów. O tym, że działalność związkowa bywa oceniana negatywnie, przekonała się przedstawicielka ZNP w jednej ze zbadanych jednostek, która została wręcz wzięta w obronę w komunikacie zamieszczonym na stronach gminnego portalu internetowego – na tej podstawie badaczka wyciągnęła wniosek, że nie wszystkim podobało się opóźnienie w przekazaniu do prowadzenia stowarzyszeniom dwóch szkół:

Wybrane fragmenty raportów cząstkowych

Sprzeciw kuratorium oświaty wiązał się z działalnością ZNP – wynika tak nie tylko z wypowiedzi przedstawicielki związku, ale również ze sprawozdania z posiedzenia rady gminy, jakie zamieszczone zostało na gminnym portalu internetowym. „Podczas dyskusji prezes ZNP w gminie nie zgodziła się, by stowarzyszenia w skali masowej zastępowały władze samorządowe w prowadzeniu oświaty. Dyrektor jednej ze szkół podstawowych prosił, by nie mieć pretensji do ZNP. Związek jest po to, by bronił pracowników. Każdy samorząd gminy wybiera swoją drogę, za którą ponosi odpowiedzialność.” Z faktu, że prezes ZNP musiała być brana w obronę, można wnioskować, że reakcja większości osób zgromadzonych na posiedzeniu rady na jej działalność musiała być nieprzychylna.

(gmina wiejska)

O kontrowersjach, jakie budzą związki zawodowe w środowisku nauczycieli, najlepiej jednak świadczy następująca relacja:

Wybrane fragmenty raportów cząstkowych

Przedstawiciele gminy i kilku innych rozmówców wskazują właśnie na prezesa ZNP jako jedyną, która zdecydowanie sprzeciwiała się przekształceniom – jednak i ZNP została przez niektórych nauczycieli skrytykowana za popieranie przekształcenia (nie zaś likwidacji) szkół, a jeden z radnych stwierdził, że ZNP protestował, bo musiał, nie zaś z przekonania.

(gmina wiejska)

3.4.2. Aktorzy drugoplanowi

3.4.2.1. Publiczne służby zatrudnienia

Publiczne służby zatrudnienia są włączone w procesy partycypacyjne odnośnie kształtowania oferty edukacyjnej szkół ponadgimnazjalnych na mocy obowiązujących przepisów ustawowych, co zostało już opisane w podrozdziale 3.2.4. Zadaniem Wojewódzkiej oraz Powiatowej Rady Rynku Pracy jest opiniowanie proponowanych do uruchomienia kierunków kształcenia w szkołach zawodowych. Zgodnie z informacjami uzyskanymi w wywiadach, korzysta się z wykazów zawodów deficytowych i nadwyżkowych prowadzonych przez powiatowe urzędy pracy. Analizowane są oferty pracy wpływające do urzędów od pracodawców funkcjonujących na terenie powiatu. Zgodnie ze słowami przedstawicielki PUP w Kaliszu nie zawsze zgłaszane zapotrzebowanie na dany zawód daje podstawę do otwarcia nowego kierunku w szkole zawodowej: w powiecie ziemskim, na terenie którego niemal nie ma dużych pracodawców, zapotrzebowanie na poszczególne zawody i specjalizacje może wynosić kilka osób rocznie. Dlatego w takich sytuacjach same PUP-y biorą na siebie ciężar przysposobienia pracownika, przez zapewnienie mu kursów doszkalających, w celu umożliwienia mu podjęcia zatrudnienia na określonym miejscu pracy w danej firmie. Instytucjami rynku pracy są również Ochotnicze Hufce Pracy i prowadzone przez nie Centra Edukacji i Pracy Młodzieży. Choć współpracują one z lokalnymi szkołami, m.in. oferując doradztwo zawodowe i wsparcie dla młodzieży w planowaniu kariery, nie są włączane w formalne procesy konsultowania oferty edukacyjnej szkół zawodowych czy szerszej polityki oświatowej w JST – nie wymagają tego obowiązujące przepisy.

3.4.2.2. Organizacje pozarządowe prowadzące szkoły

Organizacji tych nie zaliczono do grona aktorów pierwszoplanowych, ponieważ mimo znacznej ich łącznej liczby w różnych zbadanych jednostkach, wydają się one nie uczestniczyć bardzo aktywnie w procesach decyzyjnych związanych z kształtowaniem polityki oświatowej. Choć ich rola w realizacji usług edukacyjnych jest oczywista. Nie zgromadzo jednak wielu wypowiedzi, z których wynikałoby, że zabierają one głos w dyskusjach nad kształtem lokalnej oświaty. Mogą to być zarówno organizacje (fundacje, stowarzyszenia) o ponadlokalnym – zazwyczaj regionalnym – zasięgu działania, o znaczeniu tylko lokalnym (np. stowarzyszenie rozwoju wsi), jak i stworzone specjalnie w celu prowadzenia jednej szkoły czy przedszkola. Często to rodzice, chcąc uchronić szkołę przed likwidacją, podejmują taką inicjatywę. Jednak, jak pokazuje przykład gminy Nowa Słupia, również władze publiczne, wzorując się na wcześniej sprawdzonych rozwiązaniach, mogą wręcz narzucić mieszkańcom powołanie takiej organizacji. Wśród założycieli stowarzyszeń prowadzących placówki pojawiają się rodzice, pedagodzy oraz aktywni obywatelsko lokalni społecznicy. Organizacje takie pełnią funkcje aktywizujące rodziców, którzy jako niezrzeszeni aktorzy – co niżej zostanie jeszcze omówione – nie wykazują zbyt często inicjatywy w badanym obszarze. W przypadku gminy Nowa Słupia, która dostarczyła najbogatszego materiału dotyczącego procesu zakładania stowarzyszeń – będących organami prowadzącymi szkoły, w spotkaniach założycielskich uczestniczyło zwykle około 50 mieszkańców, wśród których pojawiali się zarówno rodzice, jak i osoby nieposiadające dzieci w wieku szkolnym. Stopień włączenia w ten proces nauczycieli był zróżnicowany: w jednej miej-

scowości nie zaangażował się w niego nikt z grona pedagogicznego poza dyrektorem, mimo rozesłanych zaproszeń. W spotkaniach założycielskich stowarzyszeń prowadzących pozostałe szkoły nauczyciele wzięli udział. Organizacje powoływane lokalnie mogą również przejawiać aktywność wykraczającą poza prowadzenie jednej szkoły posiadając już pewne doświadczenie w zarządzaniu, niekiedy przejmują inną, również zagrożoną likwidacją. Część stowarzyszeń prowadzących szkoły odgrywa również – podobnie jak niżej opisywane organizacje pozarządowe – rolę aktywizującą lokalną społeczność. W gminie Dobre Miasto jeden taki podmiot wprowadził zasadę, zgodnie z którą każdy rodzic nowo przyjętego do szkoły dziecka staje się członkiem stowarzyszenia – prowadzona jest więc silnie inkluzyjna polityka członkostwa.

3.4.2.3. Pozostałe organizacje pozarządowe

W badanych jednostkach zidentyfikowano również inne NGO, niż te odpowiedzialne za prowadzenie małych placówek oświatowych. Przy wielu szkołach zawiązywane są stowarzyszenia, których zadaniem jest wspieranie ich oraz działalność na rzecz środowiska szkoły i jej otoczenia. Podobnie jak stowarzyszenia będące organami prowadzącymi, pełnią one funkcję aktywizującą, zarówno uczniów, rodziców i kadre pedagogiczną, jak i szeroko rozumianą społeczność lokalną, między innymi przez włączanie w organizację i uczestnictwo w obchodach uroczystości gminnych i państwowych, ale też – jak pokazuje przykład jednej z gmin – w usługi dla mieszkańców, np. organizację nauki języka angielskiego dla dorosłych. Ważnym działaniem tych organizacji jest również pozyskiwanie środków zewnętrznych, przede wszystkim unijnych, na doposażenie szkół i realizację projektów poszerzających ofertę szkoły (o charakterze dydaktycznym czy wychowawczym). W ten sposób udaje się uzyskać fundusze uzupełniające subwencję oświatową przekazywaną przez gminę. Jako przykład jednostki, na terenie której występuje znaczna aktywność tego typu, należy wskazać gminę Dobre Miasto. Tamtejsze stowarzyszenia stanowią ważny czynnik aktywizujący lokalną społeczność oraz stwarzają możliwość pozyskania dodatkowych środków na rozwój edukacji.

W toku badania terenowego zidentyfikowano również inne podmioty trzeciego sektora aktywne w obszarze edukacji, np. wspomnianą wcześniej specjalistyczną fundację zajmującą się prowadzeniem ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych, wspierających dzieci i młodzież o znacznym stopniu niepełnosprawności. Na niewielką skalę i raczej tylko na poziomie samych placówek oświatowych, w funkcjonowanie systemu edukacji włączają się tacy aktorzy jak organizacje harcerskie, koła gospodyń wiejskich czy Ochotnicza Straż Pożarna. Współpraca tych aktorów ze szkołami polega głównie na współorganizowaniu uroczystości i imprez szkolnych czy udostępnianiu pomieszczeń na organizowane przez uczniów wydarzenia – niekiedy to szkoła udostępnia sale lub boisko, np. w związku z ćwiczeniami OSP. Pytany o współpracę z władzami publicznymi przedstawiciel harcerstwa stwierdził, że nie był zapraszany do udziału w żadnych konsultacjach dotyczących kwestii oświatowych.

3.4.2.4. Lokalni przedsiębiorcy i instytucje otoczenia biznesu

W działania partycypacyjne włączają się lokalne firmy, jak również reprezentujące je instytucje, takie jak izby gospodarcze czy klastry. Do włączania się biznesu we współtwo-

rzenie systemu oświaty dochodzi przede wszystkim w obszarze szkolnictwa zawodowego: firmy o profilu działalności zgodnym z kierunkami kształcenia mogą zaofiarować sprzęt potrzebny uczniom w realizacji praktyk zawodowych. W ten sposób, dzięki prężnej działalności dyrektora Zespołu Szkół Ogrodniczych w Opatówku (pow. kaliski) udało się nawiązać współpracę z firmami, które udostępniają młodzieży najnowocześniejsze modele kombajnów zbożowych. Firmy zapraszają uczniów również do swoich siedzib lub na teren działania (np. przy konserwacji terenów zielonych w Kaliszu), w ramach praktyk wakacyjnych. Zespół Szkół w Opatówku podpisał umowę o współpracy z 18 podmiotami, a także z instytucjami otoczenia biznesu: klastrem spożywczym i regionalną rolniczą izbą gospodarczą. Przedsiębiorcy funkcjonujący na terenie powiatu ziemskiego mogą napotykać poważne problemy ze znalezieniem wykwalifikowanych pracowników w odpowiednich zawodach – współpraca tego rodzaju umożliwia im uniknięcie w przyszłości trudności w pozyskiwaniu kadry oraz zapewnienie bardzo dobrego przygotowania przyszłych pracowników do specyficznych zadań wykonywanych w firmie. W powiecie kaliskim okazało się, że znaczna część przedsiębiorców współpracujących z zespołem szkół to jego absolwenci, a niekiedy również rodzice obecnych uczniów. Przez zespół przewijają się kolejne pokolenia rodzin związanych z ogrodnictwem, stanowiącym dominujący sektor gospodarki w okolicy. Szkoła utrzymuje kontakt z absolwentami, organizując ich zjazdy oraz śledząc losy na rynku pracy. Co ważne, inicjatywa współpracy ma charakter oddolny. Nie brał w niej udziału samorząd powiatu. Należy jednocześnie zaznaczyć, że podmioty współpracujące ze szkołami zawodowymi nie wykazują dużej aktywności w prowadzeniu dyskusji na temat oferty edukacyjnej czy innych aspektów kształcenia. Zdaniem dyrektora Zespołu, takiej aktywności nie sprzyja nawet zwyczajny brak czasu, którego z reguły doświadczają przedsiębiorcy. Jednak raz do roku biorą oni udział w ankiecie poświęconej ocenie poziomu nauczania realizowanego w szkole.

Również szkoły innych typów współpracują niekiedy z lokalnym biznesem, jednak tylko przy działaniach na małą skalę, takich jak udzielanie drobnych darowizn oraz pomoc w organizowaniu rozmaitych wydarzeń – w przypadku gimnazjów czy szkół podstawowych trudno byłoby zresztą mówić o współpracy z firmami o charakterze merytorycznym, w związku z faktem, że nie przygotowują one uczniów do uczestnictwa w rynku pracy.

3.4.2.5. Specjalne ciała konsultacyjne

W dwóch spośród zbadanych jednostek, będących dużymi miastami – Gdańsku i Płocku – zidentyfikowano specjalne ciała konsultacyjne powołane przez władze publiczne, których zadaniem jest stwarzanie pola do dyskusji nad kształtem lokalnej polityki oświatowej. Należą do nich: Gdańska Rada Oświatowa, Gdańska Młodzieżowa Rada Miasta, Płocki Okrągły Stół Edukacyjny oraz Młodzieżowa Rada Gminy Płock. Oba ciała konsultacyjne w Płocku powołał w trakcie trwania obecnej kadencji Prezydent Miasta. Spotkania Młodzieżowej Rady Miasta odbywają się regularnie, zaś do jej zadań należy m.in. opiniowanie uchwał i zamierzeń władz publicznych dotyczących obszaru oświaty, o ile wystąpią one o opinię, jak również formułowanie postulatów i wniosków odnośnie kwestii istotnych dla młodzieży oraz jej aktywizowania i zachęcania do podejmowania rozmaitych inicjatyw, czy wreszcie ich koordynacja. Płocki Okrągły Stół Edukacyjny to podmiot/inicjatywa/grupa osób z założenia opiniodawczo-doradcze, składające się z: przedstawicieli Urzędu Miasta, Rady Miasta, Kuratorium Oświaty, rodziców, nauczycieli, dyrektorów szkół

i placówek oświatowych, organizacji pozarządowych i nauczycielskich związków zawodowych. Tematyka jego obrad to głównie kwestie organizacyjno-finansowe, co stanowi powód do rozczarowania dla przedstawicieli reprezentujących NGO, liczących na bardziej merytoryczny ich charakter. Mimo deklarowanej przez władze chęci włączenia w nierzadko społecznie drażliwe procesy decyzyjne jak najszerszego spektrum środowisk, czemu miało służyć właśnie powołanie obydwu ciał, ich wpływ na politykę oświatową miasta jest mocno dyskusyjny. Na decyzje władz nie wpłynęły w żaden sposób negatywne opinie ciał konsultacyjnych lub były one dostarczane *ex post*.

3.4.2.6. Niezrzeszeni rodzice, nauczyciele i ogół mieszkańców

Poza aktorami stanowiącymi formalne instytucje i organizacje, zaznacza się również aktywność indywidualnych obywateli, takich jak rodzice uczniów, nauczyciele oraz pozostali członkowie społeczności lokalnej. Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, jest ona silnie zróżnicowana i w wielu przypadkach określana przez respondentów jako niesatysfakcjonująca. Pozytywnego wyjątku dostarcza powiat hajnowski – jak opisano to już w podrozdziale 3.2.3. Rodzice uczniów kończących szkoły podstawowe byli silnie zdeterminowani w swoim zamiarze zapewnienia ich dzieciom sześcioletniego przygotowania do matury w ramach jednego zespołu szkół. Przedstawiając petycję, podpisaną przez wymaganą liczbę mieszkańców, uruchomili proces decyzyjny, który ostatecznie doprowadził do utworzenia gimnazjum przy zespole szkół ogólnokształcących. Jest to jednak przykład dość wyjątkowy. W wywiadach przeprowadzonych w innych jednostkach wspominano o mniej spektakularnych działaniach, takich jak indywidualne rozmowy rodziców dotyczące kwestii problematycznych z formalnymi uczestnikami systemu oświaty (wychowawcami, dyrektorami oraz – w przypadku spraw niemożliwych do załatwienia na poziomie placówki – przedstawicielami samorządu). Odnotowano również przypadki angażowania się rodziców w sprawy szkół do których uczęszczają ich dzieci: pomoc w organizacji imprez szkolnych, drobne prace remontowe, a nawet organizacja w jednej ze zbadanych jednostek przedstawienia dla dzieci (z rodzicami w roli aktorów) z okazji Dnia Dziecka. Wskazywano jednak również nierzadko na problem niedostatecznego zainteresowania rodziców sprawami związanymi z lokalną oświatą, co tłumaczono m.in. obecnym szybkim trybem życia. Niektórzy rozmówcy sugerowali, że rodzice nie mają dostatecznie dużo czasu nawet na to, aby zainteresować się samym procesem dydaktycznym czy wychowawczym ich własnych dzieci – oczekują, że zapewni go w całości szkoła. Problem ten pogłębia się w miarę dorastania dziecka – dyrektor jednego z zespołów szkół ponadgimnazjalnych mówił o bardzo niskiej frekwencji na wywiadówkach. Pojawiły się również głosy, że rodzice nie posiadają odpowiednich kompetencji np. w przypadkach podejmowania przez ich dzieci decyzji edukacyjnych. Pokutuje rozpowszechnione przekonanie o większych korzyściach, jakie daje podjęcie studiów wyższych w stosunku do kształcenia w szkole zawodowej. Zarówno uczniowie, jak i ich rodzice nie zawsze podejmują w tym względzie racjonalne decyzje, w oparciu o analizę predyspozycji dziecka i perspektyw, jakie dana ścieżka kształcenia niesie ze sobą później na rynku pracy. Jeżeli już dochodzi do prób włączenia rodziców w konsultacje społeczne dotyczące zmian w lokalnych systemach oświaty, podejmują je głównie dyrektorzy szkół. Znaczna część takich przypadków dotyczy sytuacji, w których istnieją plany likwidacji szkoły lub jej przekazania do prowadzenia przez osobę fizyczną lub prawną niebędącą organem JST – następuje wtedy mo-

bilizacja z udziałem rodziców, a niekiedy również innych członków lokalnej społeczności. Dość rzadko wspomniano w wywiadach o włączaniu rodziców w konsultacje prowadzone bezpośrednio przez władze samorządowe, choć wskazano przypadki ogłaszania w Biuletynie Informacji Publicznej planu ich przeprowadzenia.

Problem zróżnicowanego i również przeważająco niskiego zaangażowania w działania partycypacyjne dotyczy, według badanych, także nauczycieli. Dysponują oni swoją formalną, zazwyczaj aktywną reprezentacją w postaci związków zawodowych, których rola została omówiona w podrozdziale 3.4.1.3. Pedagodzy indywidualnie często nie są skłonni do angażowania się w dyskusję na temat kształtu polityki oświatowej, choć również nie brak takich, prospołecznie nastawionych do swojego zawodu, nauczycieli.

Szerzej definiowana lokalna społeczność wykazuje niskie zainteresowanie kwestiami edukacji, jednak może ono wzrosnąć np. w obliczu nagłośnionej sprawy likwidacji miejscowej szkoły, stanowiącej nie tylko instytucję oświatową, ale również ważne miejsce integracji środowiska i animacji kultury. Jednocześnie to właśnie część mieszkańców jednostki może kontestować nadmierne koszty lokalnego systemu edukacji, traktując je jako czynnik ograniczający inwestycje w innych obszarach, a przez to niekiedy stwarzać presję na restrukturyzację sieci placówek oświatowych – takie sygnały odnotowano w gminie Bielawy. Angażowanie się mieszkańców w sprawy edukacji odbywa się niekiedy na poziomie samych szkół: w gminie Łaskarzew np. informowano o bardzo wysokiej ich aktywności i chęci niesienia pomocy w przypadku organizacji imprez szkolnych czy drobnych prac remontowych.

Podsumowując kwestię partycypacji niezrzeszonych mieszkańców, należy stwierdzić, że większość zidentyfikowanych w toku badania działań odbywa się z udziałem formalnych instytucji i organizacji. Do rzadkości należą inicjatywy podejmowane przez nieformalne grupy pod przewodnictwem spontanicznie wyłonionych liderów. Na podstawie zgromadzonego w toku badania materiału trudno wskazać przykład takiego przywódcy. W mniejszych miejscowościach nierzadko jest to wójt lub burmistrz przejmujący rolę lidera w razie pojawienia się jakiegś oddolnej inicjatywy.

3.4.3. Środowiska, których uczestnictwa w tworzeniu lokalnej polityki oświatowej brakuje

Odpowiedź na pytanie o te grupy mieszkańców (formalne lub nieformalne), których uczestnictwa w kształtowaniu lokalnej polityki oświatowej brakuje, często sprawiała trudność badanym. Przeważały wypowiedzi dotyczące środowisk, których partycypacja jest niewystarczająca. Wymieniano w tym kontekście m.in. rodziców uczniów, których zainteresowanie kwestiami oświatowymi, jak wskazano już powyżej, wygasa z biegiem lat edukacji ich dzieci, co szczególnie daje się odczuć w przypadku instytucji oświatowych kierowanych przez samorządy powiatowe: trzyletni okres kształcenia w liceum lub szkole zawodowej to krótki epizod w życiu młodego człowieka, co sprawia, że również jego rodzice nie odczuwają potrzeby troski o ten etap nauczania. Nie zawsze satysfakcjonujący poziom zaangażowania rodziców wynika przede wszystkim z braku czasu, w związku z obowiązkami zawodowymi. Jednocześnie pojawiły się sygnały, że tę grupę potencjalnych współuczestników tworzenia lokalnej oświaty można łatwo zachęcić do działań na rzecz szkół, do których uczęszczają ich dzieci, a – przykładowo w gminie Bielawy – rodzice chętnie włączają się w prostsze prace remontowe czy organizacje szkolnych wydarzeń,

gdy się ich o to poprosi. W innej jednostce narzekano jednak właśnie na to, że rodzice w swoich działaniach zazwyczaj nie są skory do wychodzenia poza granice szkoły ich dziecka. Brak również przykładów włączania się rodziców w działania o bardziej merytorycznym charakterze, o wiele istotniejszym dla jakości procesu dydaktycznego w lokalnych szkołach, np. dyskusje dotyczące zapotrzebowania na zajęcia dodatkowe. Te sprawy mieszkańcy zazwyczaj pozostawiają formalnym aktorom systemu edukacji.

Rzadziej jako grupa niedostatecznie aktywna wymieniani byli nauczyciele. Jedna z badanych mówiła o ich niedostatecznym zaangażowaniu w prowadzenie zajęć pozalekcyjnych, a także o braku inicjatywy w zakresie działań mających na celu zbliżenie środowiska szkoły do lokalnych mieszkańców, jak np. organizowanie przedstawień w gminnym domu kultury. Dyrektor zespołu szkół ponadgimnazjalnych, którego niepewna sytuacja placówki wynikająca z czynników demograficznych skłania do aktywności w zakresie „poszukiwania klienta” (ucznia), zwracał uwagę na brak wsparcia w tych zabiegach ze strony nauczycieli. Choć niepokoiła ich perspektywa zwolnień związanych z zamykaniem oddziałów klasowych, nie byli gotowi wyjść z propozycjami, w jaki sposób poprawić funkcjonowanie szkoły i uatrakcyjnić jej ofertę edukacyjną, aby przyciągnąć do niej więcej młodzieży.

W toku wywiadów padały również pojedyncze wskazania dotyczące lokalnych przedsiębiorców, którzy w opinii jednego z badanych mogliby bardziej włączać się w sponsoring placówek oświatowych. Także działania związku zawodowego, zostały ocenione jako nieskuteczne przez rozmówcę w jednej z niepublicznych szkół. W powiecie hajnowskim oceniono, że zbyt mało jest organizacji pozarządowych funkcjonujących w obszarze edukacji, a te, które istnieją, nie wykazują dostatecznej aktywności lub koncentrują się na niewielkim wycinku rzeczywistości bądź świadczą usługi na rzecz wąsko określonych instytucji czy grup. Ich włączanie się w tworzenie lokalnego systemu oświaty utrudnia również niekiedy stereotypowe traktowanie NGO przez przedstawicieli władz publicznych, którzy dopatrują się w ich działalności dążenia do osiągnięcia prywatnych korzyści. Należy również zaznaczyć, że nie we wszystkich jednostkach, badani reprezentujący nieformalnych aktorów systemu oświaty informowali o chęci włączenia różnych środowisk w działania partycypacyjne ze strony władz samorządowych. Choć szczególnie w gminach takich jak Dobre Miasto czy Nowa Słupia rzeczywiście do tego dochodzi, w powiecie kaliskim samorząd ogranicza się głównie do współpracy z podmiotami, z którymi musi ją nawiązywać ze względu na obowiązujące przepisy. O braku inicjatyw ze strony władz zmierzających do włączenia w dyskusje nad kształtem lokalnej oświaty większej liczby środowisk mówili przedstawiciele harcerstwa oraz fundacji działającej na rzecz dzieci i młodzieży niepełnosprawnej, zaś przedstawiciel związku zawodowego wskazywał na współpracę w minimalnym, formalnie koniecznym zakresie. Nie oznacza to, że relacje z władzami określono jako niewystarczające czy wadliwe: komunikacja z nią nie nastrocza wymienionym podmiotom trudności, mogą również liczyć na wsparcie samorządu, gdy o nie poproszą; brakuje jednak elementu partycypacji choćby w zakresie konsultowania ważnych dla powiatu decyzji czy inicjatyw zmierzających do stworzenia czegoś w rodzaju lokalnego „okrągłego stołu” NGO.

3.4.4. Relacje między uczestnikami działań partycypacyjnych

Istotną część zidentyfikowanych w toku badania relacji między aktorami partycypującymi w tworzeniu lokalnej polityki oświatowej regulują odpowiednie przepisy pra-

wa oświatowego czy prawa pracy. Relacje władz publicznych z publicznymi służbami zatrudnienia, dyrektorami szkół i związkami zawodowymi mają charakter formalny. Zwyczaj relacje między poszczególnymi aktorami badani oceniali pozytywnie. Przykładowo, w gminie Bielawy częstość kontaktu decyduje o poprawnych interakcjach między rodzicami a nauczycielami i dyrektorami oraz dyrektorami i przedstawicielami Urzędu Gminy. Jednocześnie między dwiema ostatnimi z wymienionych kategorii aktorów może dochodzić do różnic w poglądach na politykę oświatową, gdyż pierwszym z nich zależy przede wszystkim na utrzymaniu swoich placówek i zapewnieniu jak najwyższej jakości nauczania w nich, podczas gdy samorząd podejmuje decyzje ukierunkowane na optymalizację całej sieci szkół na terenie jednostki. Niekiedy konflikt wywołany zamiarem likwidacji placówki rozstrzygnięty zostaje dopiero w głosowaniu organu stanowiącego, choć niekiedy decyzja samorządu spotyka się ze zrozumieniem innych aktorów – to m.in. opisywany wyżej przypadek zespołu szkół w Liskowie. Racje władz publicznych były akceptowane i rozumiane przez mieszkańców (w tym również nauczycieli) również gdy zamykano bardzo małą szkołę na terenie gminy Bielawy, do której uczęszczało zaledwie 30 uczniów. Jednocześnie relacje między poszczególnymi szkołami mogą cierpieć wskutek konkurencji o uczniów, pojawiającej się w miarę ubytku dzieci i młodzieży w epoce kryzysu demograficznego.

Do różnic między samorządem i środowiskami poszczególnych szkół może dochodzić również w obliczu zamiaru przekazania do prowadzenia szkoły podmiotowi niepublicznemu. Chociaż nierzadkie są sytuacje, w których sami mieszkańcy chcą przekazania szkoły wobec groźby jej likwidacji, to również takie rozwiązanie, jeśli wychodzi jako inicjatywa od władz publicznych, może być kontestowane. Przekazaniu sprzeciwiają się zwłaszcza związki zawodowe, walczące o zachowanie przywilejów pracowników pedagogicznych wynikających z przepisów Karty Nauczyciela. W toku badania udało się zidentyfikować również lokalne animozje i postawy niechęci wobec nauczycieli. Niektórzy uczestnicy spotkań wiejskich – związanych z projektem przekazania zakładanym przez mieszkańców stowarzyszeniom kilku szkół w gminie Nowa Słupia – po cichu, jednak dostatecznie slyszalnie, wyrażali satysfakcję z tego, że pogorszy się położenie pedagogów: najwyraźniej względnie korzystna i stabilna sytuacja ekonomiczna doświadczonych nauczycieli wywołuje zawiść niektórych członków lokalnej społeczności.

Pomimo powyższego przykładu, relacje między poszczególnymi aktorami należy uznać za prawidłowe. Ich strukturę określają obowiązujące przepisy, ale również lokalnie ustalone kanały komunikacji i rozwiązywania kwestii problemowych. Jak zostało to już wcześniej opisane, łańcuch taki może przebiegać według schematu: rodzic – nauczyciel/ wychowawca – dyrektor – władze samorządowe, przy czym prostsze sprawy załatwiane są na poziomie szkoły. Jednocześnie, zwłaszcza w gminach, władze samorządowe aktywnie włączają się w inicjatywy mieszkańców, zaś bardziej zaangażowani wójtowie i burmistrzowie często przejmują rolę lidera danego przedsięwzięcia. Wysłuchują również przychodzących do nich z problemami rodziców, którzy zdecydowali się od razu powiadomić o swojej sprawie władze, bez angażowania personelu szkoły. Relacje z samorządem rzadsze są w powiatach ziemskich, o czym decyduje odległość od siedziby władz powiatu, a także w dużych miastach, których mieszkańcy nie tworzą wąskiej społeczności w większości znających się osób, a prezydenci nie są miejscowymi gospodarzami tak jak wójtowie lub burmistrzowie, tylko politykami dysponującymi znaczną liczbą urzędników.

3.4.5. Typy i style przywództwa

Odnosząc się do opisanego na początku niniejszego raportu ujęcia teoretycznego, należy stwierdzić, że badanie wykazało dominację modelu liderstwa w lokalnych systemach oświaty opartego na połączeniu typu przywództwa formalnego z jego autorytarnym stylem. Rzadkie są przypadki w pełni oddolnych inicjatyw w tym obszarze, zaś obecności nieformalnych przywódców, angażujących się w procesy zmian w zbadanych jednostkach, praktycznie nie stwierdzono. Kluczową rolę w lokalnej oświacie odgrywają osoby, które zostały do tego zobowiązane z racji pełnionych stanowisk we władzach publicznych (co oczywiście nie oznacza, że nie posiadają one szczególnych zdolności przywódczych czy organizacyjnych predysponujących ich do roli lokalnych liderów). Osoby te podejmując decyzje w obszarze oświaty kierują się formalnymi procedurami zgodnie z obowiązującymi przepisami. Organy samorządu są jednocześnie głównym gestorem szkół, dążąc do racjonalizacji wydatków na system edukacji. Stąd nierzadko autorytarnie inicjują likwidację szkoły lub jej przekazanie podmiotowi niepublicznemu, który – nie podlegając przepisom Karty Nauczyciela – będzie mógł prowadzić ją ponosząc niższe koszty wynikające z zatrudnienia nauczycieli. Nierzadko jednak autorytaryzm władz musi osłabnąć. Zdarza się, że decyzja zostaje podjęta w niezmienionym kształcie, to jednak często władze wykonawcze ulegają presji mieszkańców lub ich projekt zostaje odrzucony przez organ stanowiący. Zdarza się że ten drugi scenariusz jest jednak realizowany, gdyż zazwyczaj wójt lub burmistrz może liczyć na przychylność większości radnych. Dlatego szczególnie interesujący jest wyżej opisywany przypadek działań burmistrza Hajnówki, który można uznać za przejaw adaptacyjnego stylu przywództwa: wobec znacznych kontrowersji związanych z obywatelską inicjatywą powołania gimnazjum przy zespole szkół ogólnokształcących podległego władzom powiatowym, wolał on pozostawić decyzję Radzie Miasta. Losy placówki ważyły się do głosowania, w którym przewagą jednego głosu projekt został przyjęty. Całej sprawie towarzyszyła ożywiona dyskusja mieszkańców miasta i całego powiatu. Również przypadek gminy Nowa Słupia może świadczyć o adaptacyjnym charakterze przywództwa, gdyż pomysł przekazania lokalnym stowarzyszeniom większości szkół podstawowych na terenie jednostki był inspirowany wcześniejszym powodzeniem takiego przedsięwzięcia, zainicjowanego przez mieszkańców, którzy w ten sposób uchronili szkołę przed planowaną przez samorząd likwidacją. Stało się to ważnym precedensem dla gminy, której władze uznały, że jest to lepsze rozwiązanie niż zamykanie nierentownych szkół.

Również dość częste przypadki innych sytuacji, w których protesty społeczne spowodowały cofnięcie decyzji władz publicznych o zamknięciu placówki edukacyjnej, świadczą o tym, że autorytaryzm postępowania przedstawicieli samorządu badanych jednostek jest ograniczony. Sytuacje takie pokazują, że nawet jeśli za likwidacją szkoły przemawiają racjonalne argumenty, władze mogą być zmuszone poszukiwać rozwiązań kompromisowych, będąc pod stałą presją mieszkańców.

Trudno jest natomiast znaleźć zidentyfikowane w toku badania terenowego przykłady przywództwa o charakterze nieformalnym. Nawet rozmówcy opisujący przypadek inicjatywy w powiecie hajnowskim nie wskazali żadnej osoby, która mogłaby spontanicznie przejąć rolę lidera, inicjując zbiórkę podpisów pod petycją czy reprezentując grupę rodziców zainteresowanych uruchomieniem nowego gimnazjum. Praktycznie wszelkie opisane przez respondentów przykłady działań podlegały do pewnego stopnia przywództwu

o charakterze formalnym. Nawet inicjatywa współpracy zespołu szkół ponadgimnazjalnych w Opatówku (pow. kaliski) z lokalnymi firmami, choć podjęta bez udziału władz samorządowych, wyszła od dyrektora szkoły. W trakcie wywiadów mówiono z reguły o wysokiej aktywności dyrektorów szkół, którzy z racji pełnionej funkcji są liderami środowiska każdej szkoły. Nie padały natomiast przykłady nauczycieli odgrywających podobnie istotną rolę i przewodzących inicjatywom wewnątrzszkolnym, a tym bardziej wykraczającym poza mury swoich szkół.

Podsumowując, przywództwo w obszarze lokalnej oświaty wynika przede wszystkim z pełnionych formalnie funkcji. Często charakteryzuje je styl autorytarny, choć realia sprawowania władzy publicznej w ramach lokalnych demokracji ten autorytaryzm niekiedy istotnie ograniczają.

3.5. Formy partycypacji

Wiele informacji o formach partycypacji zidentyfikowanych w badanych JST znalazło się już w poprzednich rozdziałach. W tym rozdziale zostanie przeprowadzony ich porządkujący przegląd, z uwzględnieniem podejścia teoretycznego, przewidującego istnienie trzech głównych typów działań partycypacyjnych: konsultacji społecznych, koprodukcji usług edukacyjnych i protestów. Różnią się one istotnie rozłożeniem inicjatywy pomiędzy władzami publicznymi i mieszkańcami. W przypadku konsultacji leży ona po stronie samorządu, który dostarcza wypracowane już rozwiązania i zazwyczaj ma plan ich wdrożenia, dopuszczając jednak do głosu zainteresowane środowiska. Koprodukcja polega na faktycznym włączeniu mieszkańców w proces projektowania lub wytwarzania usług edukacyjnych. Protesty z kolei są inicjowane przez samych mieszkańców, jeżeli decyzje samorządu budzą ich sprzeciw. Poniżej zostanie podjęta próba opisu działań partycypacyjnych zidentyfikowanych w toku badania terenowego, z przyporządkowaniem ich tym trzem kategoriom.

3.5.1. Konsultacje społeczne

Konsultacje, czyli najbardziej asymetryczny spośród wyróżnionych rodzajów relacji między władzami publicznymi i mieszkańcami, są stosunkowo szeroko rozpowszechnione. Nie oznacza to jednak, że zawsze nieformalni uczestnicy lokalnego systemu oświaty (w tym rodzice, pozostali mieszkańcy czy organizacje pozarządowe) są włączani w konsultacje. Zdarza się, np. w gminie Bielawy, że władze publiczne ograniczają się do poinformowania zainteresowanych stron o planowanych zmianach, takich jak likwidacja szkoły. Rodzicom pozostaje kierowanie pism do urzędu, ustnych uwag do wójta, a w przypadku sprzeciwu znacznej liczby osób – organizowanie protestów. W konsultacjach biorą udział tylko aktorzy formalni, tacy jak dyrektorzy szkół, a także związki zawodowe, pisemnie opiniujące projekty zmian o charakterze strategicznym dla lokalnej oświaty.

Inaczej sytuacja wygląda w gminie Dobrze Miasto, w której według deklaracji badanych, wszystkie decyzje dotyczące reorganizacji sieci szkół oparto na formule konsultacyjnej: na sesje Rady Miasta poświęcone tym kwestiom zapraszano przedstawicieli grona pedagogicznego, rodziców, jak również pozostałych mieszkańców. Organizowano także spotkania otwarte tych grup z przedstawicielami organów wykonawczych JST. Konsultacjami objęto również inne decyzje podejmowane w ostatnich latach, takie jak ustalenie

opłat za wychowanie przedszkolne – aktywnie zaangażowani byli w nie przedstawiciele rad rodziców i grona pedagogicznego szkoły. Nauczyciele uczestniczą również w spotkaniach w Urzędzie Gminy dotyczących realizacji różnych projektów, których beneficjentem jest urząd. Konsultacje mają zarówno charakter cykliczny, co dotyczy jednak raczej tylko spotkań z formalnymi uczestnikami systemu edukacyjnego (dyrektorami szkół z okazji początku i końca roku szkolnego), jak i doraźny, dyktowany potrzebami chwili.

Konsultacje prowadzone w gminie Nowa Słupia odbywają się głównie na stopie formalnej, choć angażowani w nie są również przedstawiciele organizacji pozarządowych, włączani w proces tworzenia corocznego planu współpracy z NGO. Aktorami opiniującymi przekształcenia sieci szkół są, na mocy obowiązującego prawa, związki zawodowe. Konsultacje z udziałem nieformalnych uczestników systemu edukacyjnego, towarzyszące licznym ważnym decyzjom podjętym na terenie gminy w ostatnich latach, miały głównie charakter spotkań informacyjnych. Przedstawiciele władz przytaczali argumenty przemawiające za przekazaniem szkół podmiotom niepublicznym, w tym stosowne wyliczenia. Można było wyrazić zdanie na ich temat, jednak badani sugerowali, że dało się odczuć, iż decyzje już zapadły, mimo że starannie to przed nimi ukrywano. Jednocześnie towarzyszył im niepokój, że jedyną alternatywą jest likwidacja szkół, choć nigdy taka sugestia z ust przedstawicieli władz nie padła. W opinii badaczki, uczestnicy dyskusji przyjęli pewną konwencję na potrzeby organizowanych spotkań, aby w atmosferze wzajemnej grzeczności (z pewnymi wyjątkami – patrz podrozdział 3.4.4) przeprowadzić konsultacje. Jednak wiele kwestii „wiszących w powietrzu” nie było wypowiedzianych na głos.

Rzadziej stosowaną formą konsultacji lokalnej polityki oświatowej było przeprowadzanie ankiet. Mogą to być ankiety adresowane przez dyrektora placówki do środowiska z nią związanego, w tym firm będących jej partnerami, tak jak w przypadku wspomnianego już Zespołu Szkół w Opatówku (pow. kaliski). Jednak najbardziej interesującego przykładu ponownie dostarcza powiat hajnowski i pomysł burmistrza Hajnowki, by – oprócz poddania inicjatywy mieszkańców (uruchomienie gimnazjum przy zespole szkół ogólnokształcących) pod obrady Rady Miasta, zorganizować ankietę wśród mieszkańców. Miała ona prostą formułę, sprowadzając się do dwóch opcji: popierającej utworzenie gimnazjum powiatowego lub wyrażającej sprzeciw wobec tego pomysłu. Można ją było pobrać z serwisu internetowego Urzędu Miasta, Biuletynu Informacji Publicznej, a także uzyskać w wersji drukowanej w Zespole Oświaty, Kultury i Sportu Urzędu Miasta Hajnowka. Głosować mógł każdy mieszkaniec, także dziecko – przyszły gimnazjalista. Ankieta nie była anonimowa – oddać głos można było tylko raz, podając swoje dane osobowe, co pozwalało na uniknięcie nadużyć. W dystrybucję ankiet zaangażowało się wiele środowisk, dzięki czemu były one dostępne w różnych miejscach. Zaangażowani w sprawę utworzenia szkoły mieszkańcy, w tym młodzież, roznosili je po różnych instytucjach, zakładach pracy i szkołach, rozdawali przed kościołem. W sprawę zaangażował się nawet proboszcz jednej z parafii. Ostatecznie zebrano 2726 ważnych ankiet, spośród których 1864 zawierało zgodę na utworzenie gimnazjum. Był to znaczący sukces zaangażowanej grupy, zaś burmistrz respektując uzyskany wynik podjął się przygotowania projektu uchwały, który następnie został przegłosowany przez Radę Miasta.

Jak wykazano w toku badania, władze dużych miast starają się nadać konsultacjom społecznym dotyczącym polityki oświatowej większy rozmach, tworząc specjalne ciała doradczo-konsultacyjne. Niewątpliwie jedną z istotnych ich funkcji, w zamierzeniu pomysłodawców, jest nadanie podejmowanym, nierzadko drażliwym decyzjom dotyczącym

reorganizacji sieci placówek, społecznego usankcjonowania. Jak pokazał jednak przykład procesu decyzyjnego przeprowadzonego w Płocku, opisany w podrozdziale 3.4.2.5, rzeczywisty wpływ tych ciał na politykę oświatową może być znikomy: negatywna opinia jednego z nich nie zmieniła w żaden sposób decyzji, zaś stanowisko drugiego przedstawiono już po wiążącym dla sprawy głosowaniu Rady Miasta.

W toku wywiadów uzyskano informacje o aktualnie trwających pracach nad strategiami rozwoju obydwu uwzględnionych w badaniu powiatów. W każdym z nich władze publiczne przyjęły inny model społecznych konsultacji, jednocześnie poddając pod nie także część strategii poświęconą polityce oświatowej. W przypadku powiatu hajnowskiego postawiono na formułę otwartych spotkań, w których mogą brać udział wszyscy mieszkańcy jednostki. Starostwo na swoich stronach internetowych zachęca do uczestnictwa w konsultacjach reprezentantów „wszystkich aktywnych na terenie powiatu środowisk: mieszkańców, instytucji publicznych, organizacji pozarządowych oraz przedsiębiorców”. W ogłoszeniu akcentuje się, że tylko poprzez partnerstwo w pracach nad dokumentem uda się stworzyć go w spójnej i służącej całej społeczności postaci.

Inne założenie przyjęły władze powiatu kaliskiego, które ograniczyły grono uczestników konsultacji, prowadzonych w formie warsztatów, do formalnych aktorów systemu edukacji tj. dyrektorów placówek edukacyjnych, przedstawicieli publicznych służb zatrudnienia oraz władz gminnych z terenu powiatu. Jednocześnie formuła prowadzonych spotkań każe zakwalifikować je bardziej do drugiego rodzaju działań partycypacyjnych, stąd dodatkowe informacje o nich zawarte zostaną w następnym podrozdziale.

Reasumując, podejście władz samorządowych do organizowania konsultacji społecznych jest zróżnicowane między poszczególnymi JST objętymi badaniem. Konsultacje mogą mieć formę zredukowaną do wynikającego z ustawowych obowiązków uzyskiwania pisemnych opinii od formalnych aktorów systemu edukacji, choć niekiedy włączani w nie są wszyscy zainteresowani mieszkańcy. Ich przebieg może ograniczać się do informowania, niekiedy jednak przyjmuje formę publicznej debaty. Bywa, choć sytuacje takie były rzadkie w zbadanych jednostkach, że konsultacje uwzględniają przeprowadzenie wśród mieszkańców ankiety.

3.5.2. Koprodukcja usług edukacyjnych

Opis działań o charakterze koprodukcji usług edukacyjnych rozpocząć można od wspomnianej na końcu poprzedniego podrozdziału formuły spotkań dotyczących tworzonej strategii rozwoju powiatu kaliskiego na lata 2014-2020. Cechą odróżniającą je od typowych konsultacji w świetle ujęcia teoretycznego przedstawionego we wstępie do niniejszego raportu jest etap, na którym włączono w prace innych niż władze samorządowe uczestników systemu edukacyjnego. Nie przekazano im gotowych rozwiązań, do których mieliby się ustosunkować proponując ewentualne korekty, ale zaproszono ich do sporządzenia analizy SWOT poświęconej obecnemu stanowi oświaty w powiecie. Oznacza to włączenie ich we wczesne, diagnostyczne stadium projektowania dokumentu strategicznego. Można więc stwierdzić, że stali się oni współtwórcami założeń polityki oświatowej jednostki na najbliższe lata. Jednocześnie należy wskazać, że do tych prac zostało zaproszone raczej wąskie grono formalnych uczestników systemu edukacji.

Ważnym przykładem włączenia w realizację usług oświatowych mieszkańców była decyzja samorządu gminy Nowa Słupia dotycząca przekazania szkół do prowadzenia

podmiotom niepublicznym. Samorząd wskazał praktycznie to rozwiązanie, zapraszając do przejmowania szkół szerokie grono mieszkańców, inicjując powoływanie przez nich stowarzyszeń. Także inne przypadki przekazywania szkół podmiotom niepublicznym, w tym te inicjowane oddolnie, są przykładami koprodukcji usług edukacyjnych. W podobnych kategoriach można rozpatrywać funkcjonowanie stowarzyszeń działających przy szkołach, których celem jest zarówno animowanie środowiska placówki, jak i nierzadko, pozyskiwanie środków zewnętrznych, w tym przede wszystkim unijnych, stanowiących uzupełnienie funduszy przekazywanych przez samorząd. Wreszcie podmiotami uczestniczącymi w koprodukcji usług edukacyjnych są różnego rodzaju stowarzyszenia i fundacje, zajmujące się realizacją zadań zleczanych na drodze konkursu przez władze samorządowe. Wśród nich występują specjalistyczne organizacje, zajmujące się przykładowo opieką i rehabilitacją dzieci niepełnosprawnych.

Wśród aktorów włączających się w realizację usług edukacyjnych należy wymienić również firmy współpracujące ze szkołami zawodowymi w zakresie organizacji praktyk dla uczniów. Sprzęt dostarczany przez nie stanowi ważny wkład w funkcjonowanie placówek, znacznie zwiększając atrakcyjność ich oferty nauczania. Ze środków publicznych trudno byłoby zapewnić porównywalną jakość praktycznego etapu procesu dydaktycznego. Współpraca, którą zaobserwowano w toku badania, została podjęta bez uczestnictwa władz publicznych – zainicjował ją aktywnie zabiegający o poprawę atrakcyjności swojej placówki dyrektor. Oddolny charakter miały również zabiegi rodziców zmierzające do otwarcia gimnazjum przy zespole szkół ogólnokształcących w pow. hajnowskim – ten przypadek również należy zakwalifikować do omawianej w tym podrozdziale kategorii działań. Jest on chyba najjaskrawszym przykładem wzięcia przez mieszkańców spraw „we własne ręce” i konsekwentnego zaangażowania się w kwestię przyszłej edukacji ich dzieci. Co prawda, zarówno samorząd powiatu, jak i miasta (ten drugi z pewnym wahaniem, o czym była już wcześniej mowa) wspierały ich w tych wysiłkach, jednak inicjatywa rodziców i niektórych innych nieformalnych uczestników działań na rzecz otwarcia gimnazjum była bardzo wyraźna. Należy ocenić, że nie miała swojego równie spektakularnego odpowiednika w innych zbadanych jednostkach.

Podsumowując, koprodukcja usług edukacyjnych, będąca formą partycypacji rzadziej występującą niż konsultacje społeczne, najczęściej przejawia się włączaniem się mieszkańców w prowadzenie szkół poprzez tworzenie stowarzyszeń przejmujących ich prowadzenie – z inicjatywy samych obywateli lub (rzadziej) władz. Przedstawiciele środowisk związanych z oświatą mogą być również zapraszani do współtworzenia dokumentów strategicznych JST. Lokalny biznes włącza się zaś we współpracę ze szkołami zawodowymi, upatrując w ich absolwentach potencjalnych przyszłych pracowników, w których kwalifikacje warto jest „zainwestować”, wspierając materialnie proces dydaktyczny.

3.5.3. Protesty

Protesty mimo że stanowią „niechciany” przez władze publiczne sposób włączania się mieszkańców w tworzenie lokalnej polityki oświatowej, zdarzają się relatywnie często. Najczęściej ich przyczynami, w ostatnich latach, były podejmowane przez samorząd decyzje o likwidacji szkół lub ich przekazywaniu do prowadzenia podmiotom lub osobom fizycznym bądź też innym podmiotom nie będącymi jednostkami samorządu terytorialnego. Natężenie protestów w różnych jednostkach było zróżnicowane, zależało np.: od

sytuacji lokalnej oświaty i społeczno-demograficznego kontekstu jej funkcjonowania. Należało spodziewać się większego oporu rodziców oraz innych mieszkańców przed zamknięciem szkół tam, gdzie sieć osadnicza jest rozproszona i likwidacja jednej szkoły pociąga za sobą konieczność dalekich dojazdów dla jej dotychczasowych uczniów, a miejscowość zaś traci ważny ośrodek animacji lokalnej kultury. Ważnym czynnikiem jest również postawa samych władz. Przyjęta polityka włączania mieszkańców w procesy decyzyjne dotyczące oświaty, a niewątpliwie także – w mniejszych JST – osobowość wójta lub burmistrza i przyjęta przez niego strategia działania, może stanowić o sukcesie. Choć badanie o charakterze jakościowym nie pozwala na wyciąganie zbyt daleko idących wniosków i formułowanie na tej podstawie prawidłowości o charakterze uniwersalnym, to nie sposób nie zauważyć, że to w gminie Bielawy, w której respondenci wskazywali na brak autentycznych konsultacji społecznych z udziałem mieszkańców dochodziło na przestrzeni lat do licznych protestów. Polegały one głównie na grupowym przeciwstawianiu się rodziców zagrożonej szkoły na obradach rady gminy. Efektem tych działań jest nadal rozległa sieć placówek utrzymywanych przez samorząd, co oznacza, że mieszkańcom dzięki swojemu uporowi udało się odrzucić znaczną liczbę decyzji. W tej jednostce protestów zaniechano tylko w przypadku próby zamknięcia jednej bardzo małej szkoły, po tym jak wójt osobiście przyjechał porozmawiać z rodzicami i wyjaśnił im racje władz w tej sprawie.

W przypadku protestów, inaczej niż ma to miejsce z innymi działaniami mieszkańców, istotną rolę odgrywają emocje. Racjonalna argumentacja nie zawsze jest czynnikiem decydującym. Temperaturę konfliktu podnosić mogą niekiedy pracownicy szkoły, dla których jej likwidacja oznacza utratę miejsca pracy, a przejęcie przez podmiot niepubliczny – pogorszenie warunków zatrudnienia. Odpowiednie wyjaśnienie sprawy oraz poświęcenie czasu na komunikację z rodzicami sprawia, że emocje nie przeważają nad racjonalnym rachunkiem kosztów i korzyści wynikających z zamierzonej decyzji. Działania takie mogą przynieść władzom publicznym znaczne korzyści, udaremniając protesty. Wydaje się, że wielu wójtów i burmistrzów zdaje sobie z tego sprawę.

W przypadkach innych niż gmina Bielawy, samorządy częściej zdobywały się na podjęcie decyzji dotyczących optymalizacji sieci szkół i placówek oświatowych, a ewentualne protesty prowadziły do zmiany decyzji o likwidacji czy przekazaniu do prowadzenia szkoły przez podmiot niepubliczny. W przypadku gminy Dobre Miasto intensywne protesty i petycje podpisywane przez mieszkańców miały miejsce przed dekadą, gdy próbowano zamknąć dwie szkoły. Były one tak intensywne (okupacja budynków szkolnych, włączenie mediów), że ostatecznie przekazano ich prowadzenie organizacjom pozarządowym. Na tle tamtych wydarzeń, zamknięcie szkoły i przekształcenie dwóch innych w placówki filialne w 2011 i 2013 r., mimo zorganizowania przez władze szerokich konsultacji, nie cieszyło się znaczącym zainteresowaniem mieszkańców i nie wywołało protestów. W gminie Nowa Słupia, mimo podjęcia decyzji o przekazaniu aż pięciu placówek podmiotom niepublicznym, nie doszło do protestów. Być może, sprzyjało temu zorganizowanie licznych spotkań konsultacyjno-informacyjnych. Z drugiej strony, jak już wcześniej wskazano, ich uczestnicy nie mieli poczucia własnego wpływu na bieg wydarzeń, a brak protestów mógł wynikać z obaw przed likwidacją szkół, gdyby nie doszło do ich przekazania do prowadzenia stowarzyszeniom. Jednocześnie, jako pewną formę protestu można wskazać zgłoszenie do kuratorium oświaty usterki natury prawnej w przypadku dwóch szkół przez związek zawodowy (patrz podrozdział 3.4.1.3), co skomplikowało i wydłużyło proces przekształcenia tych placówek.

W Gdańsku protesty również najczęściej wywoływał zamiar zamknięcia szkoły, przy czym w opinii badanych okazywały się one mało skuteczne. Wskazano również drugi powód takich działań, a mianowicie wdrażanie reformy polegającej na obniżeniu wieku pierwszoklasistów do sześciu lat. W przypadku tej kwestii, protesty wywierały silniejszy wpływ na decyzje władz. W jednej ze zbadanych gmin miejskich zidentyfikowano nietypowe przyczyny protestów mieszkańców, którzy kilkakrotnie w ostatnich latach podpisali petycje lub przynajmniej grozili takim posunięciem. Jedną z oprotestowanych spraw był konflikt między nową burmistrzą a dyrektorką jednej ze szkół, która nie chciała wydać dzienników w celu sprawdzenia wpisanej w nie liczby przeprowadzonych godzin lekcyjnych; zaowocowało to postępowaniem prokuratorskim. Mieszkańcy podpisali petycję w obronie dyrektorki i zamierzali przeprowadzić pikietę. Inna sprawa dotyczyła liczby dzieci w oddziale szkolnym: mieszkańcy domagali się podziału klasy, co ostatecznie, po doświadczeniu jednego ucznia, udało się po upływie roku przeprowadzić. Ostatnią odnotowaną przyczyną protestu była obrona przed zwolnieniem jednego nauczyciela – ostatecznie podjęto decyzję o utrzymaniu jego zatrudnienia jeszcze przed złożeniem petycji.

Interesującym przypadkiem był protest rodziców w Bełchatowie przeciwko wysokim stawkom opłat za godziny dodatkowe w przedszkolu. Protest ten warto rozpatrywać również jako protest przeciwko odbieraniu obywatelom możliwości współuczestniczenia w podejmowaniu ważnych dla nich decyzji. Statut Miasta Bełchatowa umożliwia mieszkańcom złożenie projektu uchwały pod głosowanie Rady Miasta. Rodzice dzieci uczęszczających do przedszkoli skorzystali z tej możliwości zbierając dwa razy więcej podpisów niż wymaga tego Statut pod projektem uchwały obniżającej opłaty za dodatkowe godziny w przedszkolu. To co wywołało protest i oburzenie, to podjęcie analogicznej uchwały – z inicjatywy ugrupowania posiadającego większość w Radzie Miasta, przez co projekt uchwały mieszkańców stracił na aktualności. Jednocześnie samorząd zakwestionował legalność protestu, w konsekwencji kilku uczestników otrzymało kary grzywny. Przykład Bełchatowa zatem pokazuje, że partycypacja obywatelska i wyrażanie opinii przez mieszkańców w formie protestu może spotkać się ze stosunkowo gwałtownymi reakcjami lokalnych władz.

Podsumowując, protesty stanowią częsty przejaw działań partycypacyjnych, a ich najczęstszym powodem są plany władz samorządowych dotyczące likwidacji szkoły lub jej przekazania do prowadzenia podmiotowi niepublicznemu. W wielu przypadkach powodują zmianę decyzji władz, przez co mogą prowadzić do utrudnień w reorganizacji sieci szkół, pożądanej w związku ze zmianami demograficznymi i spadkiem rentowności niektórych z nich.

3.6. Bariery dla partycypacji w badanych JST

Odpowiedź na pytanie o bariery, które utrudniają w badanych jednostkach działania partycypacyjne, nastrożała wielu rozmówcom trudności. Zaproponowano jednak szereg hipotez, często odnoszących się do mentalności lokalnych mieszkańców, nieskorych do angażowania się w sprawy wspólnoty. Mówiono o niewielkim zainteresowaniu kwestiami oświaty w przypadku osób, które nie posiadają dzieci w wieku obowiązku szkolnego, nieznaności przepisów związanych z edukacją, a także biernością rodziców, którzy są skłonni angażować się w przedsięwzięcia inicjowane przez dyrektorów szkół, ale sami z takowymi nie wychodzą. Mieszkańcy z reguły nie angażują się w dyskusję nad kształtem

lokalnej polityki oświatowej, dopóki nie dochodzi do istotnych zmian, które mogą ich bezpośrednio dotknąć – takich jak zamknięcie szkoły.

W gminie Łaskarzew sugerowano, że mieszkańcy wspierają szkoły w zakresie organizacji imprez i wycieczek czy remontów budynków szkolnych, ale kwestie merytoryczne związane z edukacją pozostawiają władzom gminy lub szkół. W powiecie kaliskim również mówiono o pewnym braku kompetencji rodziców dotyczących badanych kwestii, i to na najbardziej podstawowym, indywidualnym poziomie, przejawiających się nietrafnymi wyborami ścieżki edukacyjnej dla ich dzieci. Brak zainteresowania kwestiami oświatowymi dotyczył również najprostszych kwestii, takich jak frekwencja rodziców na szkolnych wywiadówkach.

Barierami dla rozwoju partycypacji mogą wynikać także z postawy władz samorządowych. Wprost mówiono o tym w gminie Bielawy, w której rozmówcy twierdzili, że samorząd nie dąży do bezpośredniej, aktywnej komunikacji z mieszkańcami, a konsultacje ograniczają się głównie do wąskiego grona formalnych uczestników systemu oświatowego. Mimo deklarowanej otwartości na opinie mieszkańców, osoby te raczej biernie oczekiwały na kontakt z ich strony. W Łaskarzewie zdania na ten temat były podzielone. Z jednej strony twierdzono, że gdyby mieszkańcy wykazywali większą skłonność do angażowania się we współtworzenie polityki oświatowej, urząd gminy byłby bardziej otwarty na ich inicjatywę i nie stwarzał barier. Z drugiej jednak pojawił się sygnał, że władze są nastawione na podejmowanie decyzji w wąskim gronie lub wręcz autorytarnie podejmuje je sam burmistrz. Podobna tendencja zaznaczyła się w powiecie kaliskim, o czym była już wcześniej mowa w tym raporcie. Natomiast powiat hajnowski postawił na uczestnictwo w dyskusjach nad kształtem lokalnej polityki oświatowej szerszego grona aktorów, w tym również tych nieformalnie związanych z systemem edukacyjnym.

W gminie Nowa Słupia nieformalni uczestnicy systemu edukacyjnego w zasadzie nie potrafili wskazać barier dla partycypacji, podczas gdy przedstawiciele władz sugerowali brak kompetencji mieszkańców, opór starszych nauczycieli przed zmianami, bierność i roszczeniową postawę mieszkańców, będącą kulturowym dziedzictwem PRL-u, ubóstwo, alkoholizm i patologie trapiące niektóre kategorie mieszkańców, a także brak czasu i animozje między niektórymi mieszkańcami, utrudniające komunikację i wzajemne zrozumienie. Wymieniano więc przeszkody wyłącznie o charakterze kulturowym i społecznym, nie zaś instytucjonalnym. Również w Płocku wskazano na potrzebę dokonania się zmiany kulturowej, aby mieszkańcy chętniej włączali się w tworzenie lokalnych polityk publicznych. Oceniono, że obecnie nawet nie zdają sobie w pełni sprawy z możliwości partycypacji w decyzjach, które ich bezpośrednio dotyczą.

W przypadku powiatów można wskazać jeszcze jeden istotny czynnik potencjalnie osłabiający partycypację szerokich grup mieszkańców – problem ten szczególnie dotyczy powiatów ziemskich sąsiadujących z grodzkimi, takich jak kaliski. Bardzo mała liczba szkół utrzymywanych przez ten poziom samorządu, rozproszenie sieci osadniczej oraz znaczne oddalenie od położonych w mieście organów zarządzających oświatą, sprawiają, że kwestie polityki oświatowej dla większości mieszkańców są bardzo odległe – zarówno w przenośni, jak i dosłownie. Dodatkowo badani wyrażali nierzadko opinię, że ludność powiatu, w przeciwieństwie do gminy, nie tworzy lokalnej, naturalnej wspólnoty, której członkowie odczuwaliby więź i potrzebę działań na rzecz tak zdefiniowanego ogółu. Rozmówcy w powiecie kaliskim często potrafili opisać o wiele więcej ważnych dyskusji czy protestów towarzyszących różnym decyzjom samorządów poszczególnych gmin tej jed-

nostki, niż wydarzeń, które dotyczyły szkolnictwa na poziomie powiatowym. Wymieniali przykłady oprotestowanych decyzji o likwidacji szkół, jak też ich przejęcia przez stowarzyszenia utworzone przez mieszkańców w celu ratowania szkół na poziomie gminnym. Odnośnie samego powiatu wskazywano zaś na jedyną decyzję związaną z kształtowaniem sieci szkół, która nie wzbudziła silniejszego sprzeciwu mieszkańców.

Podsumowując, w opinii badanych to głównie czynniki społeczne i kulturowe decydują o zawodności partycypacji w zbadanych JST. Wskazywano głównie na deficyty po stronie samych mieszkańców, niezaangażowanych w sprawy lokalnej społeczności. Wymieniano niewielką wiedzę i brak zainteresowania sprawami wspólnoty, występujące wśród obywateli. Rządziej jako odpowiedzialnych za ten stan rzeczy wymieniano władze samorządowe, nieskore do włączania mieszkańców w procesy decyzyjne dotyczące lokalnych polityk publicznych. Nie doszukiwano się zaś z reguły czynników instytucjonalnych, takich jak konstrukcja obowiązujących przepisów regulujących system oświaty, choć kilkakrotnie wspominali o nich badani formalnie związani z edukacją.

ROZDZIAŁ 4

Podsumowanie

Badanie terenowe wykazało, że procesy partycypacyjne – choć obecne w uwzględnionych w próbie jednostkach samorządu terytorialnego – nierzadko zawodzą. W ostatnich latach, w związku z malejącą liczbą dzieci i młodzieży w wieku obowiązku szkolnego, władze samorządowe w wielu miejscach zmuszone były do podejmowania drażliwych społecznie decyzji o likwidacji szkół lub ich przekazaniu do prowadzenia przez osoby fizyczne lub podmioty prawne niebędące JST. Okazuje się, że takie sytuacje stanowią główny czynnik aktywizujący lokalne społeczności, zazwyczaj niezainteresowane współtworzeniem polityki oświatowej, gdy samorząd nie podejmuje tego typu kontrowersyjnych kroków. Dobrze, gdy tym zamiarom towarzyszy rzeczowa i merytoryczna dyskusja angażująca szerokie spektrum aktorów tworzących system edukacyjny. Zdarza się jednak, że władze próbują jednostronnie narzucić decyzję mieszkańcom, ograniczając komunikację z nimi do informowania zainteresowanych stron o planowanej zmianie oraz uzyskiwania formalnych opinii instytucji z mocy prawa zobligowanych do ich dostarczenia. Gdy konsultacje kontrowersyjnych postanowień samorządu ograniczają się do wąskiego grona formalnych aktorów, a mieszkańcy pozbawieni są prawa głosu, nierzadko dochodzi do protestów, pikiet i podpisywania petycji. Sprzeciw wyrażają przede wszystkim rodzice zaniepokojeni pogorszeniem się warunków nauki ich dzieci (dłuższe dojazdy do szkoły) i nauczyciele zagrożeni zwolnieniami. Protesty w zbadanych jednostkach często wywierały skutek – niekiedy ich dużą intensywnością tłumaczono fakt, że gmina nadal utrzymuje znaczną liczbę publicznych, nie zawsze rentownych szkół. Często odnotowywane są również przypadki zmiany decyzji z likwidacji szkoły na jej przekazanie podmiotowi niepublicznemu. Jednak takie rozwiązanie również nie jest idealne, gdyż pogarszają się warunki zatrudnienia nauczycieli, pozbawianych uprawnień wynikających z Karty Nauczyciela. Samorząd traci zaś częściowo bezpośrednią kontrolę nad procesem dydaktycznym, jak sugerowali niektórzy respondenci (choć istnieje możliwość zawarcia w umowie o przekazaniu szkoły zapisów zapewniających władzom znaczne uprawnienia w tym zakresie). Niekiedy jednak to właśnie decyzja o przekazaniu szkoły w zarząd organizacji pozarządowej może napotkać opór, szczególnie ze strony nauczycielskich związków zawodowych. Oprócz decyzji dotyczących zamykania lub przekształcania szkół, konsultowane bywają również inne zamierzenia władz, np. związane z modyfikacją oferty edukacyjnej szkół zawodowych, a także opracowywane dokumenty strategiczne jednostek. Zakres takich konsultacji może być ograniczony do grona formalnych aktorów lokalnego systemu oświaty – najczęściej dyrektorów placówek, przedstawicieli związków zawodowych oraz, ewentualnie, publicznych służb zatrudnienia – lub też uwzględniać także zdanie uczestników nieformalnych, takich jak nauczyciele i rodzice.

Obok uczestnictwa w bardziej lub mniej autentycznie wpływających na kształt decyzji władz konsultacjach społecznych, mieszkańcy mogą być również włączani w wytwarzanie lub projektowanie usług oświatowych, a także sami inicjować takie działania. Przykładowo, samorząd może zainicjować zakładanie przez mieszkańców stowarzyszeń prowadzących szkoły lub przedszkola. Obywatele sami mogą poddać taki pomysł w przypadku zagrożenia szkoły likwidacją. Mogą także inicjować inne przedsięwzięcia, jak np. utworzenie nowej placówki. Przypadek takiego projektu odnotowany w powiecie hajnowskim, niety-

powyż uwagi na rodzaj i status placówki, którą chcieli utworzyć rodzice (gimnazjum przy zespole szkół ogólnokształcących, podlegające władzom powiatu), stanowi jeden z ciekawszych spośród zidentyfikowanych w toku badania. Inicjatywa zaangażowała znaczną liczbę mieszkańców, wywołała gorące dyskusje, skłoniła władze do zorganizowania szerokich konsultacji społecznych (ankieta), a także do przeprowadzenia debaty i głosowania Rady Miasta. Mniej spektakularnymi, ale istotnymi dla lokalnego szkolnictwa przykładami koprodukcji usług edukacyjnych przez mieszkańców były działania przedsiębiorców wspierające szkoły – przede wszystkim zawodowe, które dzięki pomocy firm mogą zapewnić uczniom zajęcia praktyczne z użyciem nowoczesnych urządzeń.

W badaniu zidentyfikowano jako dominujący formalny typ przywództwa oraz jego autorytarny styl. Kierunki polityki oświatowej JST wyznaczają władze publiczne oraz inni formalni aktorzy systemu edukacyjnego. Brak jest natomiast spontanicznie wyłanianych spośród mieszkańców, niereprezentujących żadnych instytucji lub organizacji, liderów. Autorytarny styl przywództwa ma swoje ograniczenia; władze publiczne muszą liczyć się z opiniami swoich lokalnych wyborców, a protesty mieszkańców mogą zmusić ich do zmiany wcześniej powziętych zamiarów. Styl adaptacyjny może zostać przyjęty przez władze samorządowe w celu złagodzenia społecznych napięć związanych z podejmowaniem trudnych decyzji. Jak pokazały przykłady z niektórych JST, samorząd – na podstawie wcześniejszych doświadczeń z nieudanych prób likwidacji szkół – może zdecydować, że inne nierentowne placówki edukacyjne będzie przekazywał do prowadzenia podmiotom niepublicznym, włączając dodatkowo w ten proces obywateli. Drażliwa społecznie decyzja nie zawsze jest z góry postanowiona przez organ wykonawczy: choć nie zdarza się to często, może on chcieć uzyskać opinie od szerokiej grupy mieszkańców na drodze otwartych konsultacji społecznych oraz pozostawić ostateczne rozstrzygnięcie problemu autentycznej (nie zaś tylko formalnej) decyzji organu stanowiącego.

Wywiady pokazały, że uczestnictwo obywateli w tworzeniu lokalnych polityk publicznych ma swoje znaczące ograniczenia: członkom takich społeczności brak czasu na udzielanie się w przestrzeni publicznej, nie posiadają często należytych kompetencji, a decyzje władz publicznych budzą w nich zainteresowanie, gdy dotyczą spraw bezpośrednio ich dotyczących i o odpowiednio wysokim poziomie dla nich ważności. Nie zawsze również same władze publiczne sprzyjają partycypacji obywateli i należycie wsłuchują się w ich opinie czy inicjują sytuacje sprzyjające wymianie informacji i opinii o lokalnej oświacie.

ROZDZIAŁ 5

Rekomendacje

Na podstawie wiedzy uzyskanej w toku wywiadów można sformułować pewne zalecenia dla przedstawicieli władzy samorządowej, dotyczące takiego sposobu prowadzenia konsultacji społecznych, który powinien mieć pozytywny wpływ na relacje z mieszkańcami. Nie mają one charakteru uniwersalnego, gdyż sytuacja każdej jednostki samorządu terytorialnego jest inna, podobnie jak skala problemów wymagających podejmowania społecznie drażliwych decyzji. Poniższe sugestie należy jednak rozważyć jako środek redukcji napięć wywoływanych przez posunięcia samorządu mogące istotnie wpływać na kształt lokalnego systemu oświaty.

Wszelkie decyzje potencjalnie wpływające na sytuację uczniów, zwłaszcza te związane z reorganizacją sieci placówek edukacyjnych na terenie JST, powinny być poddawane konsultacjom społecznym. W ich ramach jak najszersze spektrum lokalnych środowisk, jak również niezrzeszonych mieszkańców, powinno być zapraszane nie tylko do wysłuchania informacji na temat zamiarów władz, ale również wniesienia własnych uwag. Na uwagi te powinna zostać udzielona odpowiedź, niezależnie od faktu ich uwzględnienia bądź odrzucenia.

Informacja dotycząca planowanych przez władze samorządowe zmian powinna zostać wyczerpująco przedstawiona uczestnikom konsultacji oraz uzasadniona w oparciu o dostarczoną ekspertyzę. Najlepiej, aby w mniejszych jednostkach w konsultacjach uczestniczył najwyższy przedstawiciel władzy wykonawczej – burmistrz, wójt lub starosta powiatowy – osobiście spotykając się z przedstawicielami zainteresowanych grup. Dzięki kontaktowi twarzą w twarz może on zasygnalizować, że konsultowane kwestie uznaje za bardzo ważne dla jednostki, jak również wykorzystać swój autorytet do przekonania uczestników rozmów o konieczności podjęcia trudnych decyzji.

Nawet w przypadku bezalternatywności decyzji (przykładowo, konieczności zamknięcia bardzo małej szkoły, której gmina nie jest dłużej w stanie prowadzić), rzetelnie prowadzone konsultacje mogą służyć uzyskaniu opinii mieszkańców co do pożądanego kształtu sieci placówek po dokonaniu zmiany. Dyskusji można poddać kwestię przyszłych granic obwodów szkół czy dowożenia uczniów zamykanej szkoły do innych placówek. Uwzględnienie tych zagadnień w toku konsultacji może dodatkowo uspokoić społeczne nastroje, pokazując mieszkańcom, że samorząd posiada wizję zmian i jest w stanie zapewnić dzieciom i młodzieży dobre warunki nauczania po likwidacji ich dotychczasowej szkoły.

Przedstawione powyżej zasady postępowania zwiększają szansę na to, że dyskusja, która zostanie podjęta w związku z planowaną decyzją, będzie miała merytoryczny charakter, do głosu zaś nie dojdą silne emocje, zakłócające racjonalny ogląd sytuacji. Odpowiednio wczesne zaproszenie do dyskusji, otwarta polityka informacyjna władz, ich gotowość do wysłuchania zdania mieszkańców oraz okazanie troski o sytuację uczniów i ich rodziców mogą przyczynić się od uniknięcia trudności mogących doprowadzić nawet do zablokowania procesu decyzyjnego. Dochodzi do nich, gdy debata przeradza się w protesty, zgłaszanie skarg samorządowi lub urzędom centralnym, organizowanie pikiet lub angażowanie lokalnych mediów. Prawdopodobieństwo wystąpienia tych problemów, gdy zawiedzie komunikacja między władzami i obywatelami, jest bardzo wysokie.

Konsultacje społeczne drażliwych decyzji powinny być prowadzone również z uwzględnieniem nauczycieli, których decyzja będzie dotyczyć. Obok formalnego opiniowania likwidacji bądź przekazania szkoły do prowadzenia podmiotowi niepublicznemu przez związek zawodowy, głosu nauczycieli – także tych niezrzeszonych w związku – nie powinno zabraknąć

w trakcie konsultacji prowadzonych z mieszkańcami. Personel zamykanej placówki edukacyjnej jest szczególnie mocno dotkniętą grupą, której znaczna część może utracić zatrudnienie. Wysłuchanie jej przedstawicieli przez władze samorządowe stanowi sposobność do uzyskania ewentualnych propozycji działań alternatywnych dla likwidacji. Należy do nich m.in. przekazanie szkoły do prowadzenia podmiotowi niepublicznemu czy działania naprawcze mogące przyczynić się do poprawy wyników edukacyjnych i zwiększenia naboru w następnych latach. Zaproszenie do konsultacji społecznych nauczycieli służyć może również konfrontacji argumentów władz samorządowych i grona pedagogicznego (w tym dyrekcji) w obecności mieszkańców. To z kolei może pozwolić na uniknięcie ewentualnej sytuacji, w której tym ostatnim personel szkoły przekazywałby informacje niezgodne ze stanem faktycznym lub podejmował inne działania mające na celu wywołanie społecznego sprzeciwu wobec planów likwidacji szkoły. Choć należy uznać prawo nauczycieli takiej placówki do obrony swoich interesów, mieszkańcy powinni być rzetelnie i w sposób otwarty informowani o skutkach zamknięcia szkół dla dzieci i młodzieży. Stąd konsultacje stanowią efektywny sposób dostarczenia obywatelom wiedzy zgodnej ze stanem faktycznym oraz wyjaśnienia wszelkich ewentualnych wątpliwości przy udziale wszystkich zainteresowanych stron.

W oparciu o informacje uzyskane w toku badania należy również rekomendować włączanie wszystkich aktorów związanych z lokalnym systemem oświaty – zarówno formalnych, jak i nieformalnych – w jego kształtowanie nie tylko gdy podejmowane są strategiczne decyzje, takie jak te związane z reorganizacją sieci szkół. Zainteresowanie mieszkańców kierunkiem lokalnych polityk publicznych ogranicza się zazwyczaj do sytuacji, w których planowane działania samorządu mogą istotnie wpływać na ich sytuację. W przypadku kwestii oświatowych są to głównie zamiary likwidacji szkół. Regularne zapraszanie do konsultowania także innych spraw, takich jak oferta zajęć pozalekcyjnych, realizowane z funduszy unijnych projekty czy opracowywanie dokumentów strategicznych JST może stanowić lekcję obywatelskiej aktywności i pomagać budować korzystne relacje między samorządem i mieszkańcami. Ich potencjał zazwyczaj zagospodarowywany jest jedynie na poziomie samych szkół, na rzecz których nierzadko chętnie podejmują działania wspierające, zazwyczaj jednak nie o charakterze merytorycznym. Dlatego odpowiednia praktyka prowadzenia konsultacji mogłaby wyzwolić ten potencjał na rzecz bardziej twórczego wspierania lokalnej oświaty. Obok indywidualnych mieszkańców, do współtworzenia polityki edukacyjnej JST powinni być zapraszani przedstawiciele organizacji pozarządowych aktywnych w obszarze edukacji i oświaty, w których głos – jak wykazało badanie – władze nie zawsze dostatecznie się wsłuchują. W obszarze kształcenia zawodowego włączanie lokalnych pracodawców we współpracę ze szkołami może obu jej stronom przynieść wymierne korzyści. Choć badanie wykazało, że takie inicjatywy podejmowane są oddolnie, niewątpliwie również władze samorządowe mogą przyczynić się do ich rozwoju.

Wobec stwierdzonych deficytów w zakresie polityki włączania mieszkańców w tworzenie lokalnej polityki oświatowej należy stwierdzić, że nawet tak podstawowe działanie ze strony władz samorządowych, jak rzetelne i odpowiednio wczesne informowanie obywateli o zamierzonych decyzjach, stanowi ważny wkład w obywatelską edukację i zachętę do włączania się w tworzenie lokalnych polityk publicznych. Informacja powinna być łatwo dostępna i zawierać jasno przedstawione argumenty przemawiające za planowaną decyzją, zaś mieszkańcom należy stworzyć możliwość odniesienia się do zamiarów władz oraz otrzymania odpowiedzi na zgłoszone wątpliwości lub sugestie. Taki „program-minimum” może być wstępem do większego zaangażowania się mieszkańców w istotne dla lokalnej społeczności sprawy, a także sposobem poznawania przez nich swoich praw i nabywania wiedzy na temat tego, jak funkcjonuje JST oraz jakim uwarunkowaniom podlega. To z kolei doprowadzi do zmniejszenia społecznego napięcia wynikających z trudnych decyzji samorządu oraz budowania relacji zaufania między mieszkańcami i władzami lokalnymi.

Zachęcamy Państwa do zapoznania się także z innymi publikacjami opracowanymi w ramach projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*, I i II etap, Priorytet III, Działanie 3.1 Poddziałanie 3.1.2. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.



Status dyrektora szkoły – poradnik dla samorządowców i dyrektorów szkół. A. Pery, Warszawa, 2012 r.

Publikacja powstała w oparciu o obowiązujące przepisy prawa, ekspertyzy prawne, raporty oraz wyniki badań opracowane w ramach projektu. Jest to praktyczne kompendium wiedzy dla dyrektorów szkół i przedstawicieli organów prowadzących szkoły.

Publikacja szczegółowo omawia zagadnienia związane z wymaganiami prawnymi stawianymi przed kandydatami na stanowisko dyrektora szkoły, procedurą powierzania stanowiska dyrektora, oceny pracy oraz awansu zawodowego. Omawia zadania i zakresy odpowiedzialności dyrektora szkoły oraz istotne warunki wynikające ze stosunku pracy lub kontraktu zawieranego z dyrektorem. Ciekawym elementem pozycji jest także analiza porównawcza sytuacji dyrektorów szkół w Polsce i w innych krajach europejskich. Niewątpliwym atutem publikacji jest zwrócenie uwagi na niejednoznaczności i luki w obowiązującym prawie lub złe praktyki w stosowanych procedurach. Na ich podstawie autor formułuje wnioski i rekomendacje wymagające zmian obowiązującego stanu prawnego.



Innowacyjne przykłady zarządzania i finansowania oświaty przez samorządy. Baza dobrych praktyk – pod red. A. Levitasa, Warszawa, 2013 r.

Publikacja przygotowana przez Zespół Uniwersytetu Warszawskiego zawiera 15 szczegółowych przykładów dobrych praktyk, a więc inicjatyw jednostek samorządu terytorialnego, mających na celu wzmocnienie lokalnych systemów oświatowych. Przedstawione analizy dotyczą szerokiego zakresu problemów i zagadnień. Wszystkie zostały przygotowane przez samorządowców odpowiedzialnych za oświatę na swoim terenie. Wszystkie mają też zbliżoną strukturę i zaczynają się od skrótego przedstawienia lokalnego systemu szkolnego z jego problemami i wyzwaniem oraz od zwięzłego opisu innowacyjnego programu lub projektu. Następnie podany został bardziej szczegółowy opis jak te programy i projekty zostały wdrożone, jakie były ich sukcesy i porażki, a na koniec, jakie wnioski z tych doświadczeń mogą wysnuć dla siebie inne samorządy w Polsce pragnące wdrożyć podobne rozwiązania.

Autorom publikacji przyświecały dwa cele. Z jednej strony chcieli uzyskać od wiodących praktyków pogłębione analizy o tym, w jaki sposób stawiają czoła wyzwaniom, przed którymi stoją wszystkie samorządy w Polsce. Z drugiej zaś strony mieli nadzieję, że upowszechnienie tych przykładów może pomóc innym samorządom podnieść jakość pracy prowadzonych przez nie szkół (ze *Wstępu* do publikacji).



Zarządzanie siecią szkół ponadgimnazjalnych. Polityka oświatowa dużych miast. pod red. A. Sobotki, Warszawa, 2012 r.

Tematyka roli samorządu w zarządzaniu szkolnictwem ponadgimnazjalnym jest dosyć zaniedbanym tematem badawczym. Niniejsza publikacja to próba całościowego spojrzenia na szkoły kształcące absolwentów gimnazjum, z punktu widzenia organu prowadzącego, odpowiedzialnego za zapewnienie im adekwatnej i atrakcyjnej oferty edukacyjnej. Publikacja skupia uwagę na pięciu dużych miastach – Gdańsku, Łodzi, Kielcach, Poznaniu i Wrocławiu, żeby lepiej zrozumieć rolę i możliwości samorządu oraz główne problemy szkolnictwa ponadgimnazjalnego. Zaprezentowane w publikacji analizy pokazują podobieństwa i różnice między wybranymi miastami oraz przedstawiają je na tle innych dużych miast (38 miast powyżej 100 tys.) oraz na tle wszystkich powiatów w kraju.

Do stworzenia publikacji zaproszeni zostali zarówno eksperci oświatowi, jak i pracownicy samorządowi. Ci pierwsi przygotowali analizy zróżnicowania wskaźników organizacji profilu kształcenia i wyników egzaminów zewnętrznych. Dyrektorzy wydziałów oświaty poszczególnych miast przygotowali na zaproszenie Zespołu Uniwersytetu Warszawskiego studia przypadków, jak wygląda zarządzanie szkołami ponadgimnazjalnymi w ich miastach. Studia te dostarczają pogłębionej wiedzy o tym, w jaki sposób wybrane miasta starają się zarządzać siecią szkół ponadgimnazjalnych i jak oceniają efekty swoich wysiłków.



Świetlica – szkolną przestrzenią czasu wolnego. Funkcjonowanie świetlic szkolnych poradnik dla gmin i dyrektorów szkół. A. Pery, D. Kmita, Warszawa, 2014 r.

Jednym z zadań realizowanych przez organy prowadzące jest zapewnienie opieki i bezpieczeństwa dzieci w czasie pobytu w szkole. Dlatego też, szczególnie w szkole, powinna stać się świetlica szkolna, która pełni istotną rolę w realizacji zadań opiekuńczo-wychowawczych szkoły. Nowelizacja ustawy o systemie oświaty z dnia 24 kwietnia 2014 r. wprowadziła nowe ustawowe zobowiązania dotyczące uruchamiania i pracy świetlicy szkolnej. Głównym impulsem do zmiany w tym zakresie było zapewnienie jakościowo lepszej opieki świetlicowej w szkołach, szczególnie dla najmłodszych uczniów. Współczesna świetlica szkolna, jako wewnątrzszkolna instytucja opieki i wychowania, wspomaga i uzupełnia pracę szkoły we wszystkich jej zakresach, tj. w zakresie opieki, wychowania, dydaktyki oraz w zakresie oddziaływań profilaktyczno-terapeutycznych. By świetlica szkolna stała się faktyczną przestrzenią czasu wolnego, potrzeba jest jej prawidłowego zorganizowania. Aby wspomóc organy prowadzące oraz dyrektorów szkół w tym procesie, powstał poradnik pt. Świetlica – szkolną przestrzenią czasu wolnego, dotyczący funkcjonowania świetlic szkolnych, będący kompendium wiedzy w powyższego zakresu. W poradniku, obok podstaw prawnych funkcjonowania świetlic szkolnych, zasad ich organizacji i finansowania, autorzy dokonują analizy niezbędnej i wymaganej dokumentacji oraz podają bardzo szczegółowo przykłady dobrych praktyk działania świetlic z terenu całej Polski.



Realizacja zadań gminy w zakresie zarządzania edukacją przedszkolną. Poradnik dla gmin i dyrektorów przedszkoli. A. Pery, C. M. Nawrot, Warszawa, 2014 r.

Organy gminy znajdują w tej publikacji praktyczne informacje potrzebne do prawidłowego rozstrzygnięcia spraw związanych z funkcjonowaniem przedszkoli publicznych prowadzonych przez te organy oraz innych przedszkoli funkcjonujących na ich terenie, w tym wynikających z ostatnio przyjętych ustaw: „przedszkolnej” i „rekrutacyjnej”. Publikacja służy praktycznymi radami także dyrektorom przedszkoli, zarówno publicznych, jak i niepublicznych. Ponieważ nowelizacja ustawy o systemie oświaty wprowadziła znaczące zmiany w podstawowe funkcjonowanie wszystkich placówek przedszkolnych, w niniejszej pracy przedstawione zostały kluczowe zagadnienia związane z edukacją przedszkolną w świetle nowych uregulowań, ze szczególnym uwzględnieniem nowych elementów w systemie edukacji przedszkolnej (ze *Wstępu* do publikacji).



Partycypacja a lokalna polityka oświatowa – raport z badań terenowych. Praca zbiorowa, Warszawa, 2014 r.

Na publikację złożyły się wywiady prowadzone z formalnymi i nieformalnymi uczestnikami lokalnych systemów edukacji oraz analiza dostępnych danych, opis procesów włączania mieszkańców wybranych miast, gmin i powiatów we współdecydowanie o kierunkach lokalnej polityki edukacyjnej. Obok przykładów współdziałania władz samorządowych z mieszkańcami, które należy uznać za pozytywne przejawy partycypacji – w raporcie opisane zostały przypadki deficytów w badanym obszarze i zawodności procesów włączania. Opracowanie zawiera szczegółową analizę takich zagadnień, jak to, które obszary polityki oświatowej są obejmowane działaniami partycypacyjnymi, jacy aktorzy – formalnie i nieformalnie związani z systemem edukacji – w nich uczestniczą, kto przewodzi tym działaniom oraz jaki jest styl i charakter tego przywództwa. Celem przeprowadzonego badania była również identyfikacja barier w rozwoju partycypacji i największych wyzwań, jakie obecnie stają przed przedstawicielami władz samorządowych w obszarze kształtowania polityki oświatowej. Poza opisem stanu bieżącego, celem badania było również sformułowanie rekomendacji dla przedstawicieli samorządów, które zawarto w końcowej części niniejszego raportu. (z *Wprowadzenia* do publikacji).

Biblioteczka oświaty samorządowej:

Tom 1. STRATEGIE OŚWIATOWE

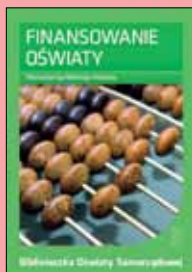
Pierwszy tom Biblioteczki przedstawia analizę obecnych samorządowych strategii oświatowych, proces ich przygotowywania, a także techniki i narzędzia, które ułatwiają samorządom strategiczne zarządzanie lokalnym systemem oświaty. Publikacja podpowiada jak samorząd stojąc przed wieloma wyzwaniami (m.in. niż demograficzny, upowszechnienie edukacji przedszkolnej) może wykorzystywać planowanie strategiczne jako narzędzie skutecznego zarządzania oświatą.





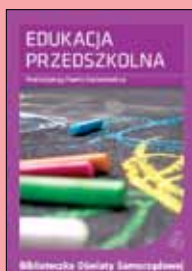
Tom 2. ZARZĄDZANIE OŚWIATĄ

W drugim tomie Biblioteczki zaproponowano – po raz pierwszy w Polsce – klasyfikację modeli zarządzania oświatą na poziomie lokalnym oraz przedstawiono najistotniejsze problemy z tego zakresu; relacje dyrektora szkoły z organem prowadzącym, monitorowanie pracy szkół, kontrola zarządcza w oświacie. Obok analiz ilościowych i studiów przypadku publikacja zawiera także liczne przykłady efektywnych narzędzi wspomagających zarządzanie.



Tom 3. FINANSOWANIE OŚWIATY

Tom ten omawia teoretyczne założenia i praktykę procesu budżetowego w polskiej oświacie, stan faktyczny i przyczyny zróżnicowania wynagrodzeń nauczycieli, możliwości wprowadzenia lokalnych standardów zatrudnienia w oświacie, wyniki analizy nauczycielskich regulaminów płacowych oraz wykorzystanie pomiaru osiągnięć szkolnych uczniów oraz raportów z ewaluacji zewnętrznych do oceny pracy szkół.



Tom 4. EDUKACJA PRZEDSZKOLNA

W tomie 4. szczegółowo omówiona została polityka gmin w zakresie upowszechniania edukacji przedszkolnej. Autorzy na podstawie przeprowadzonych badań scharakteryzowali; zróżnicowany poziom uczestnictwa w edukacji przedszkolnej (miasto/wieś, przedszkola publiczne/niepubliczne/inne formy wychowania przedszkolnego), wydatki na przedszkola, opłaty (sposoby ustalania, wysokość), preferowane formy finansowania opieki przedszkolnej, w tym znaczenie środków unijnych, na zakończenie wskazali na bariery w upowszechnieniu edukacji przedszkolnej.



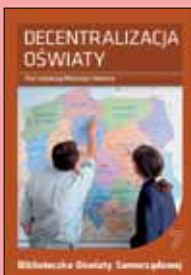
Tom 5. INFORMACJE OŚWIATOWE

W związku z obowiązkiem corocznego (od 2009 r.) przygotowywania przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego *Informacji o stanie realizacji zadań oświatowych*, publikacja podpowiada samorządowcom jak poradzić sobie z realizacją tego ustawowego obowiązku. Przedstawia obszerne modele *Informacji oświatowych* dla samorządów różnego szczebla. Szczególną uwagę zwrócono w publikacji na konieczność szerszego wykorzystania w *Informacjach* obok danych statystycznych i budżetowych, także różnorodnych wskaźników oświatowych. Publikacja ta stanowi uzupełnione o uwagi i opinie samorządowców II wydanie publikacji pod red. Jana Herczyńskiego *Przygotowanie informacji o stanie realizacji zadań oświatowych. Propozycje dla jst.*



Tom 6. WSKAŹNIKI OŚWIATOWE

W 6. tomie Biblioteczki autorzy przedstawili propozycję zestawu 24 oświatowych wskaźników odniesienia, które obejmują tematykę organizacji sieci szkół, procesu nauczania, zatrudnionej w szkołach kadry oraz problemy finansowania. Zadaniem zaprezentowanych w publikacji wskaźników jest dostarczenie wszystkim samorządom w Polsce aktualnych i porównywalnych informacji charakteryzujących lokalne systemy oświatowe. W książce szczegółowo omówiono metodologię obliczania wskaźników odniesienia oraz możliwości wykorzystania ich w praktyce.



Tom 7. DECENTRALIZACJA OŚWIATY

Cechą szczególną polskiej oświaty jest jej daleko posunięta decentralizacja, która polega na przekazaniu znacznych kompetencji zarządczych z zakresu oświaty samorządom oraz szkołom i placówkom. Prezentowany tom *Biblioteczki* zawiera analizy i raporty dotyczące doświadczeń międzynarodowych oraz kształtowania się ustroju polskiej oświaty w ciągu minionego dwudziestolecia, w podziale na dwie dekady: tworzenie systemu (lata 1990-1999) i stabilizacja systemu (lata 2000-2010). Decentralizacja oświaty omawia ponadto kluczowe dla podnoszenia jakości oświaty relacje między dyrektorami szkół/placówek i samorządami.



Sześciolatki w szkole. Działania samorządów – dobre praktyki. Warszawa, 2012 r.

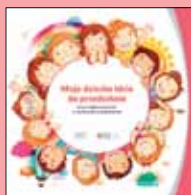
Publikacja upowszechnia wyniki badań zleconych przez Ośrodek Rozwoju Edukacji w lutym 2012 roku na temat działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie obniżenia wieku szkolnego. W ramach badania przeprowadzone zostały wywiady z przedstawicielami samorządów gminnych z wysokim odsetkiem sześciolatków wśród pierwszoklasistów. Niewątpliwą zaletą tej niewielkiej publikacji jest to, że opisuje działania, które zostały podjęte przez poszczególne gminy w celu jak najlepszego przygotowania szkół na przyjęcie 6-letnich uczniów. Zaprezentowane przykłady dobrych praktyk (gmin miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich) w omawianym zakresie mogą zostać wykorzystane przez inne samorzady. Zapraszamy do lektury.



Samorzady i administracja rządowa na rzecz osób niepełnosprawnych. Informator dla rodziców dotyczący uprawnień dzieci z niepełnosprawnością. M. Czarnocka, V. Pulwarska, Warszawa, 2013 r.

Broszura przygotowana w Ośrodku Rozwoju Edukacji we współpracy z Departamentem Zwiększania Szans Edukacyjnych Ministerstwa Edukacji Narodowej.

...niniejszy poradnik, jest w stanie zapełnić swoistą „lukę informacyjną”, zarówno dla rodziców, jak i pracowników poradni oraz innych osób. Dzięki niemu, rodzice szybko i sprawnie będą mogli uzyskać informacje o pomocy, jaka przysługuje im i ich niepełnosprawnemu dziecku ze strony państwa, szczególnie w zakresie kompetencji i obowiązków spoczywających na samorządzie lokalnym w zakresie pomocy społecznej, opieki zdrowotnej i oświaty. Pracownicy poradni zaś będą mogli udzielić rodzicom pełniejszego wsparcia, wspólnie z nimi analizując zapisy zawarte w niniejszym poradniku, pomagając ustalić, które z nich, mogą dotyczyć konkretnie ich dziecka. Poradnik ten może więc przynieść wymierne korzyści wielu osobom, zarówno „odbiorcom” pomocy, jak i jej „dawcom”. I trzeba mieć tylko nadzieję, że będzie on szeroko rozpowszechniony i dotrze do jak największej grupy zainteresowanych (Monika Gołubiew-Konieczna, psycholog, pedagog specjalny, dyrektor Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej Nr 7 w Gdańsku).



Moje dziecko idzie do przedszkola. Nowe regulacje prawne w wychowaniu przedszkolnym. I. Konopka, Warszawa 2014 r.

To broszura przygotowana z myślą o rodzicach dzieci, które wkrótce dołączą do grona przedszkolaków. Publikacja podpowiada jak można przygotować dziecko do tej nowej, ważnej dla niego roli. Zwraca uwagę na szereg zmian prawnych dotyczących upowszechnienia wychowania przedszkolnego i obniżenia wieku realizacji obowiązku szkolnego z 7 do 6 lat. Omawia szczegółowo nowe regulacje prawne, które mają na celu dostosowanie systemu opieki, kształcenia i wychowania dzieci we wczesnym okresie rozwoju do dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości oraz umożliwienie dzieciom jak najwcześniejszego dostępu do edukacji wysokiej jakości, zgodnej z ich wiekiem, możliwościami i umiejętnościami. Rodziców zachęcamy do lektury broszury a samorządowców do wykorzystania jej do podniesienia poziomu upowszechnienia wychowania przedszkolnego w swojej jednostce samorządu terytorialnego.

Wszystkie poniższe pozycje dostępne są do pobrania w wersji elektronicznej ze strony www.ore.edu.pl.

W celu otrzymania publikacji w formie tradycyjnej, prosimy o kontakt bezpośrednio z Zespołem projektowym.

OŚRODEK ROZWOJU EDUKACJI

Aleje Ujazdowskie 28

00-478 Warszawa

tel. 22 345 37 00, fax 22 345 37 70

mail: sekretariat@ore.edu.pl

www.ore.edu.pl

egzemplarz bezpłatny

zdjęcie na okładce: www.fotolia.com



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



OŚRODEK
ROZWOJU
EDUKACJI

VULCAN
ZARZĄDZANIE OSWIATĄ

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Publikacja współfinansowana przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego