

Anna Kołomycew*

AKTYWIZACJA SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH W OBLICZU LIKWIDACJI SZKÓŁ WIEJSKICH¹

Abstrakt. Celem artykułu jest opis procesów aktywizacji społeczności lokalnej w obliczu likwidacji szkół na obszarach wiejskich, ze szczególnym uwzględnieniem tych, których efektem była formalizacja działań i powołanie stowarzyszeń prowadzących szkoły. Autorka koncentruje się na uwarunkowaniach procesów aktywizacji społecznej, wskazując na istotną rolę władz lokalnych (organów wykonawczych) oraz nauczycieli, jako liderów lokalnej mobilizacji. Bazując na wynikach badań jakościowych prowadzonych w wybranych gminach wiejskich, wskazuje na trzy modele aktywizacji prowadzącej do powstania oddolnych stowarzyszeń prowadzących szkoły. Dwa ze zidentyfikowanych rozwiązań mają charakter kooperatywny, oparty na współpracy władz lokalnych i społeczności lokalnej. Jeden zaś niekooperatywny, w przypadku którego władze gminy nie wspierały społeczności lokalnych w tworzeniu oddolnych stowarzyszeń, które podjęłyby się prowadzenia szkół. W tym przypadku aktywizacja społeczności lokalnej i powstanie stowarzyszenia były rezultatem braku akceptacji społeczności dla decyzji władz gminy. Ramy teoretyczne artykułu wyznacza koncepcja współzrządzenia na poziomie lokalnym (*local governance*), zakładająca aktywny udział podmiotów niepublicznych w procesach realizacji zadań publicznych. Ponadto autorka dokonuje przeglądu definicji aktywności społecznej i partycypacji publicznej. W artykule wykorzystane zostały wyniki z badań empirycznych prowadzonych w formie wywiadów półstrukturyzowanych wśród 60 interesariuszy lokalnej polityki oświatowej oraz danych zastanych (GUS). W badaniu wykorzystano takie metody jak analiza literatury przedmiotu oraz metoda porównawcza.

Słowa kluczowe: aktywizacja społeczna, partycypacja publiczna, współzrządzenie na poziomie lokalnym, polityka oświatowa, małe szkoły.

* Dr, Instytut Nauk o Polityce, Uniwersytet Rzeszowski, al. Mjra W. Kopisto 2a, 35-959 Rzeszów, e-mail: anna_kolomycew@o2.pl

¹ W artykule przedstawione zostały wyniki badań realizowanych w ramach projektu pt. „Interes polityczny a racjonalność w realizacji polityki publicznej. Polityczne i społeczne konsekwencje optymalizacji sieci szkół”, nr 2015/19/D/HS5/03153, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki w ramach konkursu SONATA 10.

1. Wstęp

Likwidacja szkół na obszarach wiejskich – mimo iż prowadzona od kilku lat – w dalszym ciągu niemal w każdym przypadku budzi kontrowersje. W toku badań empirycznych zweryfikowano, że przebieg procesów racjonalizacyjnych – jak określa się zmiany w sieci szkół – przybiera różne formy, w zależności od sytuacji ekonomicznej danej jednostki terytorialnej, uwarunkowań demograficznych, modelu sprawowania władzy przez decydentów, a także aktywności i zdolności mobilizacyjnych społeczności lokalnej (por. Herczyński, Sobotka 2014; Dziemianowicz-Bąk, Dzierzgowski 2014: 11–12). Likwidacja szkół, będąca jednym z kluczowych problemów polityki oświatowej ostatnich lat, jest najbardziej drastyczną formą racjonalizacji działań w dziedzinie oświaty. Konieczność redukcji szkół dotyka przede wszystkim gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, w których odsetek tzw. małych szkół² jest najwyższy (Tołwińska-Królikowska 2015: 5). Podjęcie działań racjonalizatorskich – uzasadniane czynnikami demograficznymi i ekonomicznymi (Herczyński, Sobotka 2014: 22–30; Dziemianowicz-Bąk, Dzierzgowski 2014: 11–12) – wywołuje opór społeczny ze względu na: po pierwsze obawy o utratę pracy przez nauczycieli, którzy w środowiskach wiejskich są grupą silnie opiniotwórczą (Sadura, Murawska, Włodarczyk 2017: 13, 51); po drugie, z uwagi na nadal istotne w społecznościach wiejskich znaczenie szkoły jako instytucji integracyjnej i kulturowej (Marzec-Holka 2015: 149–150); po trzecie, z uwagi na znaczenie historyczne szkół, które na obszarach wiejskich są traktowane jako dobro wspólne, gdyż powstawały w ramach czynów społecznych jako efekt współpracy mieszkańców danego terenu (Tołwińska-Królikowska 2011; Bajerski, Błaszczuk 2015: 82–83).

W niniejszym opracowaniu autorka koncentruje się na procesach aktywizacji społeczności lokalnych w obliczu likwidacji tzw. małej szkoły i zaangażowaniu w proces realizacji zadań oświatowych. Bazując na wynikach badań empirycznych, poddaje analizie procesy aktywizacji społeczności lokalnej w 3 gminach (spośród 12 badanych). We wszystkich jednostkach doszło do zawiązania stowarzyszeń lokalnych, które podjęły się prowadzenia szkół zlikwidowanych przez samorząd gminy. Jednak w każdej z gmin proces aktywizacji społeczności lokalnej oraz jej zaangażowanie w realizację zadań oświatowych miały odmienną formę.

² Termin „mała szkoła” pomimo powszechnego stosowania nie został formalnie dookreślony. Za „małe szkoły” uważane są placówki liczące od kilkunastu do stu kilkudziesięciu uczniów (Jakubowski 2006; Pęczkowski 2017: 21–27). R. Pęczkowski definiuje „małą szkołę” jako szkołę spełniającą kilka kryteriów; w tym znajduje się kryterium liczby uczniów, która nie powinna przekraczać 150 (Pęczkowski 2017: 31–33). Na mocy nowelizacji ustawy o systemie oświaty z 2009 r. wprowadzono możliwość przekazania (na podstawie umowy) przez samorząd gminy szkoły liczącej do 70 uczniów osobie prawnej niebędącej JST lub osobie fizycznej (art. 5, pkt 5g u.o.s.o., Dz.U. 2009, nr 56, poz. 458). W ustawie nie pojawiało się określenie „mała szkoła”, ale w ten sposób powszechnie określano szkoły przekazywane innym podmiotom (Odpowiedź 2013; Kurzyńska-Chmiel 2012: 126).

Ramy teoretyczne niniejszego opracowania stanowi koncepcja rządzenia wielopodmiotowego na poziomie lokalnym (*local governance*). Artykuł powstał z wykorzystaniem wyników badań jakościowych (wywiady półstrukturyzowane) prowadzonych w gminach zlokalizowanych w trzech województwach, a także analizy literatury przedmiotu, analizy danych zastanych, a także elementów metod porównawczej i systemowej.

2. Od aktywizacji do *local governance*

Aktywizacja społeczności lokalnej może przejawiać się w zaangażowaniu jednostek lub całych grup społecznych w sprawy najbliższego otoczenia, zainteresowaniu jego sprawami, a następnie włączeniu się w działania na rzecz poprawy istniejącej sytuacji lub wspieraniu rozwoju jednostki (partycypacja). Jednym z mierników poziomu aktywności społecznej jest zaangażowanie w działalność organizacji pozarządowych (Mularska-Kucharek, Świątek 2011: 69). Na obszarach wiejskich nadal istotną rolę odgrywają niesformalizowane grupy społeczności lokalnych, takie jak chociażby koła gospodyń wiejskich (nie zawsze sformalizowane) czy grupy działające na rzecz rozwoju wsi (Kołomycew 2014: 137–151). Wśród definicji aktywności społecznej warto podkreślić zaproponowaną przez A. Mularską-Kucharek i A. Świątek, które wskazały, że jest to celowa, bezinteresowna i dobrowolna działalność ludzi. Może być to zarówno działalność na rzecz innych jednostek, wspólnoty lokalnej, a także ta ukierunkowana na poprawę sytuacji danej jednostki i jej rozwój (Mularska-Kucharek, Świątek 2011: 69; por. Michalik 1996: 20). Z kolei E. Psyk-Piotrowska – definiując aktywność społeczną – podkreśliła zbiorowy charakter podejmowanych działań. Autorka wskazała, że jest to „przedsięwzięcie, które wymaga zaangażowania emocjonalnego i wysiłku mieszkańców” (Psyk-Piotrowska 2011: 149). Tak rozumiana aktywność społeczna wymaga planowania działań oraz stworzenia rozwiązań pozwalających na monitoring, kontrolę i ewaluację (tamże).

Z kolei K. Łąbędz wskazuje, że spontaniczna mobilizacja społeczna jest możliwa. Najczęściej występuje ona w ramach niewielkich społeczności (sąsiedzkich), ruchów i grup nieformalnych, gdy pojawia się wspólny cel. Taka mobilizacja nie ma trwałego charakteru i rzadko prowadzi do sformalizowania działań. Zazwyczaj trwa dopóki istnieje wspólny cel, np. nierozwiązany problem. Spontaniczna mobilizacja najczęściej pojawia się w momencie wdrażania decyzji (etap końcowy procesu decyzyjnego) i może przyczynić się do wywołania lokalnego konfliktu na linii społeczność lokalna–władze. Rzadko występuje na etapie planowania działań czy podejmowania decyzji. Wynika to z ograniczonego dostępu mieszkańców do tych procesów i braku wiedzy o zamiarach władz. Niechęć do trwałej, sformalizowanej współpracy – zdaniem K. Łąbędz – jest powszechna, nawet wśród najbardziej aktywnych jednostek (Łąbędz 2014: 17–18).

Podobne tendencje aktywizowania się społeczności w ramach mniej sformalizowanych struktur, bazujących na więzach rodzinnych, sąsiedzkich, koleżeńskich oraz utrwalonych sieciach kontaktów, są dostrzegane w innych państwach (Tovey 2007: 53). Skłonność ludzi do włączania się w działania zbiorowe bez konieczności przyjmowania sformalizowanej struktury wynika z kilku powodów. Jednym z nich jest brak wiedzy dotyczącej sposobów funkcjonowania prawnych form działalności społecznej, a także obawa o zdominowanie w ramach takiej struktury przez jednostki lub grupy bardziej doświadczone i zaznajomione z mechanizmami ich tworzenia i funkcjonowania (Rootes 1990: 5–7). Poza tym zaangażowanie ludzi jest uwarunkowane istnieniem wspólnego celu. Trudno oczekiwać od członków społeczności lokalnych, że będą angażowali się we wszystkie sprawy jednostki (gminy) bezinteresownie (por. Psyk-Piotrowska 2011: 159–160).

Aktywna postawa umożliwia oddziaływanie na decyzje władz lokalnych oraz innych podmiotów publicznych. Taką postawę P. Frączak i P. Skrzypiec określają jako „lokalne uczestnictwo obywatelskie”, przy czym wskazują, że nie jest ono tożsame z aktywnością społeczną, z uwagi na fakt ingerencji w sferę działań władz samorządowych (Frączak, Skrzypiec 2004: 9). Podobnie partycypację definiuje T. Kaźmierczak, wskazując, że jest to zaangażowanie się jednostek w sprawy przewidziane dla państwa i jego instytucji. Wspomniany autor dokonuje jednak rozróżnienia pomiędzy partycypacją publiczną a społeczną. Partycypację publiczną w wymiarze jednostkowym należałoby zatem rozumieć jako korzystanie z dostępnych form demokracji bezpośredniej przewidzianych dla każdego obywatela, a z których korzystanie nie wymaga współpracy z innymi, np. udział w wyborach, referendum czy konsultacjach społecznych. Z kolei partycypacja społeczna ma charakter wspólnotowy i obejmuje działalność zbiorową, a zatem przejawia się w działalności grup obywatelskich, organizacji pozarządowych czy wolontariacie (Kaźmierczak 2011: 18)³.

Aktywność społeczna i zaangażowanie to warunki współrzędzenia na poziomie lokalnym. R. A. W. Rhodes definiuje je jako zbiorowość, w której uczestniczą

³ Aktywność społeczna przejawiająca się np. zaangażowaniem w działalność organizacji pozarządowych czy partycypacją publiczną weryfikowana np. na podstawie udziału w wyborach czy konsultacjach społecznych są czynnikami uwzględnianymi przy ocenie kapitału społecznego (Bednarek-Szczepeńska 2013: 21). W przekonaniu autorki wskaźniki te nie są wystarczające do oceny poziomu kapitału społecznego w badanych gminach (por. Herbst 2008: 23–24; Zajda 2011: 182). Prowadzone przez autorkę badania nie dotyczyły kapitału społecznego. W związku z tym nie weryfikowano czynników, które pozwoliłyby określić poziom kapitału społecznego w badanych gminach. Nie weryfikowano również związków pomiędzy poziomem kapitału społecznego a powołaniem stowarzyszenia, które podjęło się prowadzenia szkoły. Po pierwsze, tworzone stowarzyszenia miały charakter celowy. Powstawały w celu prowadzenia szkoły uprzednio zlikwidowanej przez władze gminy. Po drugie, angażowały się w ich tworzenie wyłącznie osoby związane ze szkołą, tj. rodzice uczniów, nauczyciele i władze gminy. Po trzecie, większość powstałych stowarzyszeń była efektem wsparcia władz lokalnych, które w tym działaniu miały swój cel. Problem formalizowania działań społeczności lokalnych na obszarach wiejskich w związku z możliwością przekazywania podmiotom społecznym przedszkoli i szkół podstawowych przez samorządy gmin częściowo analizuje A. Ciepielewska-Kowalik (2016: 272–273).

przedstawiciele sektora publicznego, społecznego i prywatnego, których celem jest realizacja zadań publicznych i dostarczanie usług (Rhodes 1999, za: Rajca 2012: 46–47). Definicja lokalnego współrzędzenia Rhodes'a jest ułomna w tym wymiarze, iż nie przewiduje miejsca dla innych niż publiczne podmiotów na etapie podejmowania decyzji, a jedynie w zakresie dostarczania usług (Pawłowska, Kołomycew, Gąsior-Niemiec 2014: 22). Z kolei B. Denters pokreślił, że lokalne współrzędzenie można uznać za mniej lub bardziej policentryczny układ, którego wszystkie podmioty są zaangażowane w proces decyzyjny (Denters 2011: 313). W definicji współrzędzenia lokalnego Denters'a kluczową rolę odgrywają trzy elementy: równość aktorów, ich różnorodność (odmienne potencjały i możliwości działania) i wykorzystanie różnych form i narzędzi decydowania (głównie negocjacyjnych) (Denters 2011: 314).

W kontekście współrzędzenia na poziomie lokalnym istotny wydaje się cel angażowania podmiotów niepublicznych w procesy decydowania (Klijn 2003; Gąsior-Niemiec, Kołomycew 2013: 57–59). Wśród uzasadnień pojawia się m.in. kwestia efektywności i legitymizacji (społecznej) podmiotów niepublicznych do podejmowania decyzji wpływających na losy całej wspólnoty, szerszego zakresu dostępu do informacji, których pozyskanie dla członków wspólnot lokalnych jest znacznie łatwiejsze niż dla władz, oraz odmienna perspektywa patrzenia na sprawy publiczne, co pozwala dostosować usługi publiczne adekwatnie do potrzeb wspólnoty lokalnej (Michels, de Graaf 2010: 481–482).

W odniesieniu do polityki oświatowej gmin ważnym powodem wdrażania rozwiązań opartych na zaangażowaniu zróżnicowanych podmiotów w realizację zadań publicznych jest oczekiwana redukcja kosztów zadań publicznych, poprawa efektywności ich dostarczania oraz jakości (Provan, Milward 2001: 417; Sørensen, Torfing 2009: 239). Ten argument uzasadniał wprowadzenie możliwości przekazania szkół podmiotom niepublicznym bez konieczności ich formalnej likwidacji. Mechanizm ten miał odciążyć samorządy, a jednocześnie zaangażować mieszkańców w prowadzenie szkół, na których utrzymaniu – z różnych względów – im zależało (Uzasadnienie 2009: 2).

3. Szkoły stowarzyszeniowe – wyzwanie dla społeczności lokalnych

Problem racjonalizacji polityki oświatowej gmin od kilku lat jest jednym z kluczowych problemów samorządów. Pod pojęciem „racjonalizacji” zazwyczaj kryje się likwidacja szkół (por. Kloc 2012: 157–159). Choć wskazać należy, że likwidacja jest jedną z form racjonalizowania oświaty w gminach, obok obniżania stopnia organizacyjnego, łączenia oddziałów czy przekazywania szkół do prowadzenia podmiotom niepublicznym (por. Herczyński, Sobotka 2014: 16–19). W niniejszym opracowaniu analizie poddana zostanie sytuacja, w której zlikwidowana szkoła stała się powodem do podjęcia działań zaradczych przez społeczność lokalną na rzecz utrzymania placówki jako szkoły stowarzyszeniowej.

Koszty zadań oświatowych są szczególnie odczuwane przez gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, w których często pochłaniają ponad połowę budżetów gmin. Przy czym największą ich część stanowią wynagrodzenia nauczycieli (Herczyński, Sobotka 2014: 22; Kaczyńska 2017: 143; NIK 2015). W przypadku badanych przez autorkę gmin wydatki oświatowe stanowiły 35–49% ogółu wydatków budżetowych. Należy pamiętać, że racjonalizacja nie ma wyłącznie charakteru finansowego. W trakcie wywiadów jako powody racjonalizacji wójtowie wskazywali także poprawę jakości kształcenia, zwiększenie efektywności gminnego systemu dowozu dzieci do szkół, a także lepsze warunki lokalowe oraz dostęp do infrastruktury edukacyjnej w większych szkołach na terenie gminy. Kwestią dyskusyjną pozostaje jakość kształcenia w małych szkołach. Z jednej strony nieliczne klasy dają możliwość indywidualnego podejścia do ucznia, z drugiej konieczność ograniczania kosztów prowadzi do łączenia klas oraz gorszego (w porównaniu z większymi szkołami) wyposażenia tych placówek w pomoce dydaktyczne czy problemów integracyjnych (Marek 2007: 7–11; Długosz, Niezgoda 2011: 44–45).

Jednym z rozwiązań, pozwalającym z jednej strony ograniczyć koszty polityki oświatowej, a z drugiej uniknąć likwidacji szkół, jest ich prowadzenie przez podmioty niepubliczne. Kwestia ta jest dyskutowana od lat. I choć istnieją formalne podstawy takiego rozwiązania, nadal szkoły prowadzone przez podmioty niepubliczne stanowią niewielki odsetek (zob. tab. 1) (por. Wiśniewska-Paź 2005; Zbróg 2010; Wiłkomirska, Putkiewicz 2004).

Tabela 1. Szkoły prowadzone przez wybrane organy prowadzące w Polsce w latach 2006–2014

Rok	Szkoły podstawowe ogółem	Szkoły prowadzone przez samorząd	% ogółu szkół*	Szkoły prowadzone przez organizacje społeczne i stowarzyszenia	% ogółu szkół*
2006	13 725	12 917	94%	486	4%
2007	13 540	12 616	93%	500	4%
2008	13 291	12 339	93%	537	4%
2009	13 191	12 206	93%	569	4%
2010	13 142	12 139	92%	578	4%
2011	12 986	11 877	91%	650	5%
2012	12 769	11 364	89%	864	7%
2013	12 682	11 098	88%	977	8%
2014	12 744	11 044	87%	1 001	8%

* Odsetki w wierszach nie sumują się do 100. W tabeli przedstawiono wyłącznie szkoły prowadzone przez samorządy gminne oraz organizacje społeczne i stowarzyszenia. Zgodnie z art. 8 pkt 2 u.o.s.o., funkcjonują szkoły prowadzone przez inne jednostki samorządu terytorialnego, osoby fizyczne, inne osoby prawne (np. spółki) oraz organizacje wyznaniowe, które nie zostały ujęte w zestawieniu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Udział podmiotów niepublicznych w procesach realizacji zadań publicznych jest przejawem decentralizacji zadań oraz uspołecznienia sfery publicznej (Kurzyńska-Chmiel 2013: 259). W 2009 roku ustawodawca wprowadził nowy mechanizm, jakim była możliwość przekazania niewielkich szkół podmiotom niepublicznym bez konieczności ich formalnej likwidacji (art. 5 ust. 5g, Dz.U. 2009, nr 56, poz. 458). Mechanizm przekazania szkoły bez konieczności jej likwidacji dotyczył małych szkół wiejskich (do 70 uczniów) i miał na celu ochronę szkół, które w społecznościach wiejskich – poza wymiarem edukacyjnym – pełniły także inne funkcje społeczne (Tołwińska-Królikowska 2011).

Przekazanie szkoły bez jej formalnej likwidacji jest ryzykowne, bowiem w praktyce nie zdejmuje ono odpowiedzialności za szkołę z władz lokalnych. W sytuacji niewywiązania się podmiotu niepublicznego z zadania, jakim jest prowadzenie szkoły, obowiązek bezpośredniego realizowania zadań oświatowych ponownie spada na władze gminy (Kozłowska-Bałyda 2015: 16–19). Trudno oszacować skalę stosowania tego mechanizmu z uwagi na brak dokładnych danych o przekazaniu szkoły. Znacznie częściej samorzady decydują się na formalną likwidację szkoły i podjęcie współpracy, której celem jest przywrócenie placówki jako prowadzonej przez podmiot niepubliczny (por. Herczyński, Sobotka 2014: 17–18; Ciepielewska-Kowalik 2016: 275–276). Takie rozwiązanie zastosowano w przypadku wszystkich badanych przez autorkę gmin. W żadnej nie przekazano szkoły bez jej formalnej likwidacji. To asekuracyjne podejście w pewnym sensie chroni władze gmin, które w przypadku niepowodzenia nie są zobligowane do ponownego przejścia szkoły w trybie art. 5 ust. 5g u.o.s.o. Nie obciążają ich także konsekwencje społeczne i polityczne ewentualnej likwidacji szkoły prowadzonej przez podmiot niepubliczny, bowiem formalnie dokonuje jej organ prowadzący (Majewska 2015: 28–34).

Obawy samorządów przed współpracą ze społecznością lokalną nie są bezpodstawne. Poziom aktywności społecznej i zaangażowania Polaków w sprawy publiczne jest stosunkowo niski. Choć wskazać należy, że mieszkańcy wsi wypadają lepiej w porównaniu z mieszkańcami miast. Z danych CBOS wynika jednak, że Polacy głównie przejawiają aktywność w ramach organizacji zrzeszających ludzi ze względu na zainteresowania, światopoglądy i pasje (CBOS 2016: 2–3).

W ostatnich latach zwiększyła się aktywność Polaków w ramach takich organizacji społecznych szkół, jak komitety rodzicielskie, fundacje szkolne i inne organizacje działające na rzecz edukacji. W 2016 roku zaangażowanych było w nich 10,9% Polaków. Dla porównania w 1998 roku – 4,5% Polaków (CBOS 2016: 2–3). Optymistyczne w kontekście udziału społeczności lokalnych w procesach realizacji zadań oświatowych są wyniki badań wskazujące, iż mieszkańcy wsi częściej niż mieszkańcy miast angażują się w działalność lokalnych stowarzyszeń (10% mieszkańców wsi w porównaniu do 3,7% mieszkańców miast w przedziale 50–250 tys. ludności). Zdaniem J. Grzeszczak mieszkańcy wsi częściej też korzystali z form demokracji bezpośredniej, jak i form partycypacji publicznej

(Grzeszczak 2012: 236–241). Wykazali też silniejsze przywiązanie do jednostki lokalnej, a także gotowość do świadczenia pomocy sąsiedzkiej (77,2%), zaangażowanie w naprawę obiektów użyteczności publicznej, np. szkoły (17,6%) oraz upowszechnianie lokalnej tradycji (15,9%) (Grzeszczak 2012: 242).

Istotnym problemem aktywności i angażowania się mieszkańców gmin jest ograniczona wiedza na temat funkcjonowania samorządu, w tym finansów publicznych (Wojciechowski i in. 2014; Bober i in. 2013: 35; ISP 2013). Bariery są także kwestie związane z koniecznością formalizowania działań. Bywa to problematyczne dla mieszkańców obszarów wiejskich i może zniechęcać do działania, ale w niektórych przypadkach też wręcz wymusza aktywność społeczną (Pawłowska, Gąsior-Niemiec, Kołomycew 2014: 167–168).

4. Zaangażowanie społeczne w realizację zadań oświatowych. Analiza przypadków

Celem prowadzonych badań było zweryfikowanie, na ile społeczność lokalna jest w stanie zmobilizować się w obliczu likwidacji szkoły i podjąć się realizacji zadania publicznego, a także zidentyfikowanie sposobów organizowania się społeczności lokalnych w celu powołania podmiotu niepublicznego do prowadzenia szkoły. W toku badań autorka weryfikuje hipotezę, która zakłada, że społeczność lokalna aktywizuje się w obliczu groźby utraty dotychczasowego dobra publicznego, jakie stanowiła dla nich szkoła. Groźba likwidacji szkoły jest czynnikiem aktywizującym mieszkańców, ale w praktyce ogranicza się zazwyczaj do mało wymagających działań, np. wyrażenia niezadowolenia na spotkaniach publicznych, napisania petycji, wniosku (por. Kopeć 2013: 366–370). Do bezpośredniego zaangażowania się mieszkańców w proces realizacji zadań publicznych, tj. powołania podmiotu, który podejmie się prowadzenia szkoły, konieczny jest lider, osoba posiadająca zaufanie społeczne, a także wiedzę i doświadczenie niezbędne do realizacji zadań publicznych. Zdaniem B. Kotarby, właśnie w społecznościach wiejskich liderzy społeczni mają szczególne znaczenie, z uwagi na specyficzne uwarunkowania wsi, utrwalone wzorce działań oraz powiązania i układy społeczne (Kotarba 2013: 346–351).

Wśród głównych powodów likwidacji szkół w badanych gminach⁴ respondenci wskazywali niż demograficzny i związane z nim wysokie koszty realizacji zadań oświatowych. Ponadto podkreślali także, że zmiany podyktowane były dążeniem do poprawy jakości nauczania, stworzenia lepszych warunków lokalowych,

⁴ Badania jakościowe prowadzone w formie wywiadów pogłębionych z wykorzystaniem kwestionariusza wywiadu. Dobór jednostek terytorialnych oraz respondentów do badań miał charakter celowy. Ostatecznie do badania wybrano 12 gmin (10 gmin wiejskich i 2 miejsko-wiejskie) zlokalizowanych w województwach mazowieckim, pomorskim i świętokrzyskim, w których przeprowadzono łącznie 60 wywiadów, w tym z: władzami gmin (wójtowie i radni), nauczycielami, przedstawicielami podmiotów niepublicznych prowadzących szkoły oraz członkami społeczności lokalnej.

sprawnego dowozu dzieci do szkół, a nawet „pozbycia” się nieefektywnych nauczycieli. W części badanych gmin w latach 2006–2014 nastąpiła redukcja uczniów sięgająca blisko 40%. W większości gmin było to od kilkunastu do kilkudziesięciu procent. Zaledwie w jednej spośród badanych gmin liczba uczniów zmniejszyła się o mniej niż 10%. Średnia dla gmin wyniosła 23,5% (GUS 2017). Malejąca liczba uczniów przełożyła się na sytuację finansową gmin. W 2006 roku wydatki oświatowe stanowiły średnio 40,89% ogółu wydatków budżetowych, co w przypadku niektórych jednostek – zdaniem respondentów – uniemożliwiało dalsze funkcjonowanie i realizację innych zadań. W takiej sytuacji – w ich przekonaniu – niezbędne było podjęcie działania⁵. Likwidacja wydawała się najskuteczniejszą formą, choć niewątpliwie najtrudniejszą pod względem społecznym i politycznym. Chcąc uniknąć oporu społecznego, władze badanych gmin rozważały, a nawet zachęcały społeczności lokalne do tworzenia stowarzyszeń i prowadzenia szkół.

We wszystkich badanych gminach społeczność lokalna uaktywniła się w związku z planami likwidacji szkół. Jednak tylko w trzech spośród badanych dwunastu gmin udało się powołać podmioty społeczne, które podjęły się realizacji zadań oświatowych. Można zatem wskazać, że w tych gminach konsekwencją mobilizacji społecznej było zaangażowanie się społeczności lokalnej w proces realizacji zadań publicznych, które uznać można za przykład koprodukcji (por. Sześciło 2015: 14–19; Ostrom 1996: 1078–1079; szerzej Ciepielewska-Kowalik 2016). W każdym z przypadków sposób tworzenia, jak i modele zarządzania polityką oświatową w gminie, w której zaczęły funkcjonować szkoły stowarzyszeniowe, były odmienne.

4.1. Kooperacyjny model sieciowy

W przypadku gminy z województwa świętokrzyskiego S/I powstało pięć stowarzyszeń lokalnych, z których każde podjęło się prowadzenia szkoły w swojej miejscowości. Powstałe stowarzyszenia, choć formalnie założone przez rodziców i nauczycieli, nie do końca miały oddolny charakter. Ich powstanie wiązało się z perswazją wójta i deklaracją pomocy. W przypadku tej gminy proces tworzenia stowarzyszeń w celu prowadzenia małych szkół był o tyle ułatwiony, że na terenie gminy funkcjonowało już stowarzyszenie, które od 2000 roku prowadziło szkoły. Stało się ono dobrym przykładem, na którym miały wzorować się nowopowstające podmioty.

U nas w gminie było to prostsze, bo w 2000 roku powstały dwie szkoły stowarzyszeniowe. One nadal funkcjonują. Można było dać przykład, że one są i sobie radzą. (S/I/W)

⁵ Analiza sytuacji ekonomicznej badanych gmin nie zawsze potwierdzała deklarowaną przez respondentów na tyle trudną sytuację, która uniemożliwiałaby funkcjonowanie gminy. Szerzej problem ten został omówiony w monografii autorstwa A. Kołomycew i B. Kotarby, prezentującej wyniki badań. Monografia ukaże się w 2018 r.

W praktyce stowarzyszenia były tworzone przez wąskie grupy najbardziej zainteresowanych, tj. rodziców i nauczycieli, a nie społeczność lokalną w ogóle (wywiad S/I/W). Władzom gminy zależało na ich utrzymaniu, a jedynym powodem likwidacji szkół były wysokie koszty, stąd też od początku deklarowały pomoc, o czym świadczy poniższa wypowiedź wójta:

Pokojowo chcieliśmy to załatwić, mówiłem coś wam, wyremontujemy na odchodne. Każdemu stowarzyszeniu załatwiliśmy (wyczyściliśmy) sytuację w budynkach, to jest SANEPID-u, PIP-u. Budynki oddaliśmy w dobrym stanie. Na 6 lat rada podjęła uchwałę o użyczeniu budynków. Z niektórymi to nawet jeździliśmy do sądu, żeby się porejestrowali, bo nie wiedzieli jak to załatwić. (S/I/W)

Jednocześnie właśnie w stowarzyszeniach dostrzegano szansę na uniknięcie lokalnego konfliktu, przy czym władze miały świadomość trudności, jakie wiążą się z tworzeniem podmiotu społecznego i przejęciem przez społeczność zadań oświatowych (por. Kloc 2012: 15–23). Wójt otwarcie mówił: „Dla kogoś, kto nie pracuje w szkole, to założyć stowarzyszenie to jest duża sprawa” (S/I/W). Dlatego też władze lokalne zdecydowały się pomóc zarówno na etapie tworzenia stowarzyszenia, jak i prowadzenia szkoły. Świadczy o tym wypowiedź dyrektorki jednej ze szkół prowadzonych przez stowarzyszenie od 2000 roku:

Tak, byli bardzo aktywni mieszkańcy. Przyjeżdżali. To rodzice przyjeżdżali, bo im chodziło o to, żeby dzieci miały blisko. Rodzice utworzyli sobie stowarzyszenia. No rodzice i nauczyciele [...]. On [wójt – przyp. A.K.] im [szkołom stowarzyszeniowym powstałym w 2012 roku – przyp. A.K.] nadal pomaga. Rodzice, jak mają szkołę, to się cieszą. Niezadowoleni są nauczyciele, bo te pobory są niższe. Rodzic ma szkołę, to co mu więcej potrzeba. Dbają, rozbudowują, salę gimnastyczną budują. (S/I/N1/N2)

W przypadku tej gminy model polityki oświatowej określić można jako „kooperacyjny model sieciowy”, ze względu na współpracę władz gminy ze wszystkimi stowarzyszeniami prowadzącymi szkoły. Wadą takiego modelu jest jednak istniejąca rywalizacja pomiędzy stowarzyszeniami o pomoc ze strony władz gminy (S/I/N1/N2).

4.2. Kooperacyjny model liniowy

Z kolei w przypadku gminy z województwa mazowieckiego M/II wójt od początku forsował pomysł jednego stowarzyszenia, które będzie odpowiedzialne za prowadzenie wszystkich zlikwidowanych szkół. Świadczy o tym następująca wypowiedź wójta:

Od razu był zamysł jedno gminne. Ponieważ ja miałem wcześniej do czynienia z tym „biznesowym” i ja nie bardzo chciałem z nim. Jemu byśmy nie oddali. [...] Ja widziałem jak to chodzi. I nigdy w życiu bym im nie przekazał i się nie zgodził. I od razu lansowałem taką prostą koncepcję, że z każdej szkoły będą 4 osoby, 4 x 4 jest 16, to będzie grupa założycielska do stowarzyszenia i tak się to zawiązało. (M/II/W)

O pozytywnym nastawieniu władz gminy do stowarzyszeń jako organów prowadzących szkoły świadczy kolejna wypowiedź wójta:

[...] po pierwsze prowadziły to stowarzyszenia złożone z rodziców i nauczycieli z naszego terenu. Im bardzo zależało na tym, żeby te szkoły się rozwijały. Ożywiła się funkcja tych szkół małych. Bo one były szkołami naszymi, były tak samo małe, bo miały po 30, po 40 dzieci. Ale ożywiła się ich funkcja społeczna, bo ta szkoła stała się jak to kiedyś mówili ośrodkiem kultury, sportu na tej wsi itp. itd. [...] My nadal tam inwestujemy w te szkoły, dalej boiska robimy, dalej jest infrastruktura fajna. Ale przynajmniej podejście nauczyciela było inne. Na początku był może niezadowolony, ale się troszeczkę jak gdyby ocknął, stanął do pionu i zaczął coś troszeczkę robić, bo się może bał, że coś się wydarzy. (M/II/W)

Wynika z niej, że władze doceniały zaangażowanie mieszkańców i wspierały podmioty niepubliczne w realizacji zadań oświatowych. Jednocześnie dość krytycznie odnoszono się do nauczycieli, dla których zmiany – z uwagi na inne warunki zatrudnienia – były najbardziej dotkliwe (Lipka-Szostak 2015: 68; Dziemianowicz-Bąk, Dzierzgowski 2014: 41–44). W przypadku tej gminy nie mieli jednak wyjścia, gdyż wójt nie zaproponował im pracy w jedynej szkole samorządowej, która została utrzymana. Nie mając wyjścia, nauczyciele zaangażowali się w powołanie stowarzyszenia i prowadzenie szkoły oraz zgodzili na inne (gorsze w porównaniu ze szkołami samorządowymi) warunki pracy. Świadczy o tym wypowiedź nauczycielki ze szkoły prowadzonej przez stowarzyszenie, będącej jednocześnie prezesem lokalnego stowarzyszenia prowadzącego szkołę:

To było takie pogodzenie się z rzeczywistością. Albo będę pracował i miał niższe wynagrodzenie, albo nie będę pracował i będę siedział w domu. (M/II/DS/N/ST1)⁶

I to nauczyciele stali się głównymi wykonawcami w procesie powoływania podmiotu społecznego do prowadzenia czterech szkół na terenie gminy, z uwagi na brak kompetencji mieszkańców, którzy nie byli w stanie sami prowadzić tego rodzaju podmiotu:

Rodzice to tak. W zarządzie działają, w komisji rewizyjnej. A realnie? No to nie. To bardziej tak pod kierunkiem nauczycieli. Działają z nami. [...] przywództwo musi być. Z ich inicjatywy to raczej nie. [...] To bardziej na zasadzie takiej. Działam w stowarzyszeniu jak moje dziecko jest uczniem w szkole. Jak nie, to wycofuję się. Ale nie powiem, bo tu ogromną pomoc w szkole mieliśmy w ramach takich czynów społecznych. No w czynie społecznym właśnie i nauczyciele pokazali, że też nie jesteśmy tylko dydaktykami, ale też chcemy tutaj polepszyć te warunki uczniom i w te prace remontowo-malarskie wszyscy się włączyli. (M/II/DS/N/ST1)

Zaletą tego modelu polityki oświatowej jest jednakowe traktowanie szkół oraz efektywne wydatkowanie przekazanych środków publicznych w zależności

⁶ Wypowiedź została przytoczona w oryginalnej wersji językowej. Respondentka użyła formy męskiej (rodzaju męskiego w liczbie pojedynczej), mówiąc o nauczycielach postawionych przed faktem likwidacji szkoły.

od potrzeb danej placówki. Jego zaletą jest też bezpośredni kontakt władz stowarzyszenia z władzami gminy, przez co unika się rywalizacji i nieformalnych relacji w celu osiągnięcia większych korzyści dla danego podmiotu.

4.3. Model niekooperacyjny

W przypadku gminy z województwa świętokrzyskiego S/III powstanie szkół stowarzyszeniowych było wyrazem oporu społecznego i mobilizacji mieszkańców w obliczu likwidacji szkół oraz niechęci władz gminy do funkcjonowania szkół prowadzonych przez podmioty niepubliczne. Brak wsparcia ze strony władz – a nawet utrudnianie procesu rejestracji stowarzyszeń – spowodowały, że lokalne stowarzyszenia prowadzące szkoły składały się z rodziców i nauczycieli. Inspiratorami działań i liderami stowarzyszeń stali się nauczyciele (w przypadku jednego stowarzyszenia radny), którzy nie otrzymali propozycji zatrudnienia w pozostawionej szkole gminnej. W przypadku tej gminy zauważalny był brak współpracy zarówno na linii władze gminy–stowarzyszenia prowadzące szkoły, jak również pomiędzy stowarzyszeniami (na podstawie wywiadów: S/III/R1/N/ST – radny i prezes stowarzyszenia prowadzącego jedną ze szkół, S/III/R2/N/ST – nauczycielka, prezes stowarzyszenia prowadzącego jedną ze szkół).

Ostatecznie, dla władz gminy powstanie stowarzyszeń okazało się korzystne. Zdaniem wójta złagodziło to opór społeczny i pozwoliło wykorzystać budynki, na które – po likwidacji szkół gminnych – władze nie miały pomysłu. Świadczy o tym wypowiedź wójta:

Dlatego, że powstały te stowarzyszenia. I to ich uspokoiło... Dla ludzi obojętne, aby szkoła pozostała. No, stowarzyszenia trochę pomogły. Nie przeszkadzało mi to. Chociaż ja chciałem, żeby powstały dlatego, że co ja bym z tymi szkołami [chodzi o budynki szkół – przy. A.K.] zrobił? No, nie było perspektyw... [na wykorzystanie budynków – przyp. A.K.]. (S/III/W)

Brak wsparcia ze strony władz gminy, a wręcz niechęć do tego rodzaju podmiotów, powodowały, że nauczyciele i rodzice pomimo ścisłej współpracy nie byli pewni, czy podołają zadaniu.

Nie, no pół roku to było wahanie. Czy damy radę?, jak to zrobić?, jak to ugryźć?, czy się za to wziąć? Tak, tak – konsultowaliśmy się z innymi stowarzyszeniami. Chociaż 6 lat temu to nie było ich tak znowu dużo [...]. No to wtedy nie było tak znowu tych stowarzyszeń tak jak teraz. No nikt nie wiedział jak to. Gmina bardzo zła, bo subwencje muszą oddać, a subwencje nie wiedzą jak naliczać. My nigdy nie wiedzieliśmy, ile pieniędzy będziemy mieli [...]. Sami zostaliśmy. Sami. [...] koło X [inna gmina – przy. A.K.] tam było takie stowarzyszenie i tam jeździliśmy i taka Pani pokazywała nam księgowość. Same z koleżanką uczyliśmy się księgowości. Same. (S/III/R2/N/ST)

Brak współpracy społeczności lokalnej był widoczny nawet w obliczu wspólnego celu, jakim było utworzenie stowarzyszeń i prowadzenie szkół. Mimo że

liderzy stowarzyszeń mieli podobne problemy, pomocy szukali gdzie indziej. Świadczy o tym wypowiedź prezesa drugiego stowarzyszenia w tej gminie:

Tak w Y [inna miejscowość – przyp. A.K.] tam jakieś kontakty. Też w Z [inna miejscowość – przyp. A.K.] jest szkoła stowarzyszeniowa, to tam dzwoniłiśmy. I Federacja Inicjatyw Społecznych⁷ też taka jest w Warszawie, to nam coś tam nakreślała. (S/III/R1/N/ST)

Jednak bez lidera powstanie stowarzyszenia i prowadzenie szkoły nie byłyby możliwe (por. Kołomycew, Kotarba 2017: 124–127). Jednym z nich był radny, który zmobilizował grupę mieszkańców do zawiązania stowarzyszenia.

No to ja (radny) w zasadzie (byłem inicjatorem). Nie chciałem żeby tu dom starców powstał. Więc tutaj tak żeśmy przemyśleli. Zebraliśmy chyba 20 osób. Stowarzyszenie żeśmy założyli i ja jestem cały czas od początku prezesem... Tak to rodzice. Nauczycieli nie było. No kolejne 2 lata to była walka niektórych nauczycieli ze mną. No niestety. Z 2,5 tys. zeskoczył na 1,5.... No, niektórych coś tam bolało... (S/III/R1/N/ST)

W przypadku szkół stowarzyszeniowych odmienna okazywała się być rola nauczycieli. Angażowali się w ich powstanie głównie ci, którzy nie mieli alternatywy, albo ci, którym naprawdę zależało na utrzymaniu szkoły. Ich rola w społeczności lokalnej była istotna, gdyż potrafili zmobilizować społeczeństwo do działania (por. Smak, Walczak 2015). Mając świadomość roli nauczycieli w społeczności lokalnej, władze często próbowały zapobiegać angażowaniu się nauczycieli, m.in. proponując pracę bądź próbując skłócić środowisko nauczycielskie (przykład ostatniej gminy z woj. świętokrzyskiego).

Brak współpracy pomiędzy władzami gminy i stowarzyszeniami prowadzącymi szkoły, jak również pomiędzy samymi podmiotami społecznymi, powodował, że nie wszystkim udało się przetrwać. Szkoły prowadzone przez stowarzyszenia, pomimo funkcjonowania na innych zasadach niż szkoły samorządowe, także odczuwały skutki niżu demograficznego. Dodatkowo ich sytuację pogarszały brak własnych budynków szkolnych i konieczność porozumienia się z władzami. Trudności finansowych nie udźwignęło jedno ze stowarzyszeń, które podjęło decyzję o likwidacji szkoły.

5. Wnioski

Analiza aktywności społecznej na przykładzie szkół stowarzyszeniowych funkcjonujących w wybranych gminach wiejskich i miejsko-wiejskich pokazała, że pomimo istniejących formalnych podstaw, prowadzenie szkół przez podmioty

⁷ Prawdopodobnie respondentowi chodziło o Federację Inicjatyw Oświatowych, która realizowała projekt mający na celu wspieranie społeczności lokalnych w procesach zakładania Stowarzyszeń Rozwoju Wsi jako organów prowadzących szkoły. Szerzej: Stowarzyszenie rozwoju wsi w sieci, <http://srw.fio.org.pl/o-projektach/stowarzyszenia-rozwoju-wsi-w-sieci> [dostęp 20.11.2017].

społeczne jest trudne do realizacji. Udział społeczności lokalnej w realizacji zadań publicznych jest przykładem daleko idącej formy zaangażowania, wymaga wiedzy, poświęcenia czasu i bezinteresownego działania. Przedstawione w niniejszym tekście modele polityki oświatowej uwzględniające obecność lokalnych stowarzyszeń prowadzących szkoły można podzielić na kooperacyjne i niekooperacyjne. Mobilizacja i zaangażowanie ludzi w powołanie stowarzyszenia zorientowanego na realizację zadań oświatowych są możliwe bez udziału władz lokalnych, jednak specyfika zadań oświatowych powoduje, że bez wsparcia władz mogą być one nietrwałe. Znacznie skuteczniejsze okazały się modele kooperacyjne, gdzie władzom zależało na utrzymaniu szkół. Pomijając motywacje władz – zarówno deklarowane, jak i faktyczne – do tego rodzaju działań, ich pomoc okazywała się kluczowa i stanowiła dodatkowy czynnik motywujący do wspólnych działań.

Bibliografia

- Bajerski A., Błaszczuk A. (2015). *Likwidacja szkół podstawowych na wsi: perspektywa władz lokalnych, nauczycieli, rodziców i pozostałych mieszkańców*, „Przegląd Badań Edukacyjnych”, nr 21 (2), s. 81–105.
- Bednarek-Szczepańska M. (2013). *Wiejski kapitał społeczny we współczesnej Polsce. Przegląd badań i uwagi metodyczne*, „Folia Geographica Socio-Oeconomica”, nr 13, s. 21.
- Bober J., Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mazur S., Nelicki A., Nowotarski B., Puzyra W., Surówka K., Zachariasz I., Zawicki M. (2013). *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. MSAP, Kraków, s. 35.
- CBOS (2016). *Aktywność Polaków w organizacjach obywatelskich*. CBOS, Komunikat z badań, nr 13/2016, Warszawa.
- Ciepielewska-Kowalik A. (2016). *Koprodukcja w polityce opieki i edukacji przedszkolnej*, Instytut Spraw Publicznych PAN, Warszawa.
- Denters B. (2011). *Local governance*, [w:] M. Bevir (ed.), *The Sage Handbook of Governance*. Sage Publications Ltd., London, Thousand Oaks, New Dehli, s. 314–315.
- Długosz P., Niezgodna M. (2011). *Nierówności edukacyjne wśród młodzieży Małopolski i Podkarpacia*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, s. 44–45.
- Dziemianowicz-Bąk A., Dzierżgowski J. (2014). *Likwidacja szkół podstawowych oraz przekazywanie stowarzyszeniom. Kontekst, proces i skutki przemian edukacyjnych w społecznościach lokalnych na podstawie analizy studiów przypadku*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa.
- Gąsior-Niemiec A., Kołomycew A. (2013). *Nowe modele rządzenia – wyzwania dla Polski Wschodniej. Ograniczenia sieciowych i partnerskich podejść do zarządzania rozwojem lokalnym (na przykładzie województwa podkarpackiego)*, „Zeszyty Naukowe WSEI”, Seria: Ekonomia, nr 6 (1), s. 57–59.
- Grzeszczak J. (2012). *Partycypacja publiczna w dużych miastach*, [w:] A. Olech (red.), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 236–241, 242.
- Herbst M. (2008). *Inny trzeci sektor. Organizacje pozarządowe na terenach wiejskich*, [w:] M. Halamska, *Wiejskie organizacje pozarządowe*. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa, s. 23–24.

- Herczyński J., Sobotka A. (2014). *Diagnoza zmian w sieci szkół podstawowych i gimnazjów 2007–2012*. Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa.
- Instytut Spraw Publicznych (2013). *Czekając na likwidację*, <http://www.isp.org.pl/blog,884,152.html> [dostęp 23.04.2018].
- Jakubowski M. (2006). *Male Szkoły – lepsze niż inne*, http://fio.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=153:male-szkoly-lepsze-niz-inne&catid=120:o-szkolach&Itemid=100030 [dostęp 15.12.2017].
- Kaczyńska A. (2017). *Oświata i wychowanie jako zadanie publiczne gmin. Czynniki wpływające na efektywność wydatków budżetowych*. CeDeWu, Warszawa.
- Kłoc K. (2012). *Konflikty w procesie racjonalizacji sieci szkół*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Kołomycew A. (2014). *Organizacje społeczne w strukturze partnerstw międzysektorowych w województwie podkarpackim. Profesjonalizacja i formalizacja jako konsekwencja zmian sektora społecznego*, [w:] A. Kołomycew, B. Kotarba (red.), *Partnerstwa w sferze publicznej*. Wydawnictwo Scholar, Warszawa, s. 137–151.
- Kołomycew A., Kotarba B. (2017). *Leadership style, political interest and rationality of municipal executive bodies in the implementation of public policies: the case of Poland*, “Challenges of the Future”, no. 3 (2), s. 121–136.
- Kopéc E. (2013). *Postulaty dotyczące rodzicielskiej aktywności w ratowaniu małych szkół*, [w:] A. Piasecki (red.), *Lider społeczny w XXI wieku*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, Kraków, s. 366–370.
- Kotarba B. (2013). *Liderzy społeczni w gminie wiejskiej*, [w:] A. Piasecki (red.), *Lider społeczny w XXI wieku*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego Kraków, s. 346–351.
- Kozińska-Bałyga A. (2015). *Zalety i wady innych niż JST organów prowadzących szkoły na terenie gminy*, [w:] E. Tołwińska-Królikowska (red.), *Mała szkoła – problem czy szansa. Poradnik dla samorządowców*. Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa.
- Kurzyna-Chmiel D. (2012). *Główne formy współdziałania samorządu terytorialnego w wykonywaniu oświatowych zadań publicznych*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*. Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Kurzyna-Chmiel D. (2013). *Oświata jako zadanie publiczne*. Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Lipka-Szostak K. (2015). *Szkoły prowadzone przez organy niepubliczne jako trwałe element gminnej oświaty*, [w:] E. Tołwińska-Królikowska (red.), *Mała szkoła – problem czy szansa? Poradnik dla samorządowców*. Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa.
- Majewska K. (2015). *Przekazanie szkoły innemu organowi prowadzącemu – regulacje prawne*, [w:] E. Tołwińska-Królikowska (red.), *Mała szkoła – problem czy szansa? Poradnik dla samorządowców*. Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa, s. 28–34.
- Marek J. (2007). *Lokalizacja, wielkość i sposób zarządzania szkołą a wyniki egzaminów zewnętrznych*, „Biuletyn Badawczy Centralnej Komisji Egzaminacyjnej. Ekonomiczne oraz geopolityczne uwarunkowania zróżnicowania wyników egzaminów”, nr 11, s. 7–12.
- Marzec-Holka K. (2015). *Peryferie edukacyjne szkół wiejskich w warunkach niżu demograficznego*, „Pedagogika Społeczna”, nr 3 (57), s. 149–150.
- Michels A., De Graaf L. (2010). *Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy*, “Local Government Studies”, vol. 36 (4), s. 481–482.
- NIK (2015). *Wykonanie wybranych zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego. Informacja o wynikach kontroli*. KNO-4101-007-00/2014 Nr ewid. 49/2015/P/14/027/KNO, Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego Najwyższej Izby Kontroli, Warszawa.
- Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej – z upoważnienia ministra na interpelację nr 20537 w sprawie zapewnienia władzom samorządowym większej swobody decyzyjnej w zakresie przekazywania prowadzenia szkół podmiotom prywatnym. Sejm VII Ka-

- dencja. Archiwum, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=7EDAFFCD> [dostęp 15.12.2017].
- Ostrom E. (1996). *Crossing the great divide: Coproduction, synergy and development*, "World Development", vol. 24, issue 6, s. 1078–1079.
- Pawłowska A., Gąsior-Niemiec A., Kołomycew A. (2014). *Partnerstwa międzysektorowe na obszarach wiejskich. Studium przypadku lokalnych grup działania w województwie podkarpackim*. Wydawnictwo Scholar, Warszawa, s. 22, 167–168.
- Provan K. G., Milward H. B. (2001). *Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks*, "Public Administration Review", no. 61 (4), s. 417.
- Psyk-Piotrowska E. (2011). *Aktywizacja i rozwój lokalny jako program i metoda działania na rzecz zmian*, „Acta Universitatis Lodzianis”, Folia Sociologica, nr 37, s. 149.
- Rajca L. (2012). *Reformy samorządu terytorialnego w Anglii w latach 1997–2010*, Europejskie Centrum Edukacyjne, Warszawa.
- Rhodes R. A. W. (1999). *Control and Power in Central-Local Relations*. Aldershot, Ashgate.
- Rootes C. A. (1990). *Theory of Social Movements: Theory for Social Movements*, "Philosophy and Social Action", vol. 16 (4), s. 5–7.
- Sadura P., Murawska K., Włodarczyk Z. (2017). *Wieś w Polsce 2017: diagnoza i prognoza. Raport z badania – pełna wersja*, Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa.
- Smak M., Walczak D. (2015). *Pozycja społeczno-zawodowa nauczycieli*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa.
- Sørensen E., Torfing J. (2009). *Making governance networks effective and democratic through metagovernance*, "Public Administration", vol. 87 (2), s. 239.
- Stowarzyszenie rozwoju wsi w sieci*, <http://srw.fio.org.pl/o-projektach/stowarzyszenia-rozwoju-wsi-w-sieci> [dostęp 20.11.2017].
- Sześciło D. (2015). *Współzarządzanie jako koprodukcja usług publicznych*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1 (31), s. 14–19, doi: 10.15678/ZP.2015.31.1.02.
- Tołwińska-Królikowska E. (2011). *Wiejska szkoła ośrodkiem rozwoju* (20 czerwca 2011), http://fio.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1327:wiejska-szkola-osrodkiem-rozwoju&catid=120:o-szkolach&Itemid=100030 [dostęp 20.11.2017].
- Tovey H. (2007). *Environmentalism in Ireland: Movement and Activists*. Institute of Public Administration, Colour Books Ltd., Dublin.
- Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Dz. U. z 2009 r., nr 56, poz. 458 z późn. zm.
- Uzasadnienie (2009). Projekt o zmianie ustawy o systemie oświaty i ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Druk 2369, 24 lipca 2009, s. 2.
- Wiłkomirska A., Putkiewicz E. (2004). *Szkoły publiczne i niepubliczne – porównanie środowisk edukacyjnych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Wiśniewska-Paź B. (2005). *Tendencje prywatyzacyjne w obszarze edukacji w wybranych krajach Europy*, „Kultura i Edukacja”, nr 3, s. 7–21.
- Wojciechowski E., Podgórnjak-Krzykacz A., Dolewka Z., Wojciechowski M. (2014). *Samorząd terytorialny w Polsce. Raport*. Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny Uniwersytetu Łódzkiego, Instytut Diagnoz i Analiz Społecznych IDAS, Łódź.
- Zajda K. (2011). *Czym jest kapitał społeczny mieszkańców polskiej wsi, jak go mierzyć i czy warto inwestować w jego wzmocnienie?*, „Acta Universitatis Lodzianis”, Folia Sociologica, nr 37, s. 182.
- Zbróg Z. (2010). *Dynamika rozwoju niepublicznych szkół podstawowych*, „Forum Oświatowe”, nr 2 (43), s. 143–159.

Anna Kołomycew

ACTIVISM OF LOCAL COMMUNITIES IN THE FACE OF RURAL SCHOOLS LIQUIDATION

Abstract. The aim of the article is to describe the processes of local communities mobilization in the face of (small) schools liquidation in the rural areas. The author focuses on those cases of local activism which resulted in the formalization of undertaken activities and the establishment of local associations willing to lead local schools. The article presents determinants of social mobilization processes, pointing to the important role of local authorities (executive bodies) and teachers perceived as leaders of local activism. Based on the results of qualitative research conducted in selected rural municipalities in Poland, the author identifies three models of local activism leading to the creation of local (grassroots) associations that act as school governing bodies. Two of the identified models of activism are of a cooperative nature, based on the co-action of local authorities and the local community. While third one is non-cooperative. In this case, the mobilization of the local community and the formation of the association resulted from the lack of community acceptance for the decision of the municipality related to schools liquidation. Theoretical frameworks of the article are based on the concept of local governance, assuming the active participation of non-public actors in the process of public tasks implementation. The author also refers to the concept of public participation and presents selected definitions of social activity. The article is based on empirical research conducted in the form of semi-structured interviews and available statistical data (GUS). The author used the following methods: the literature review method and elements of the comparative and systemic methods.

Key words: social mobilization, public participation, local governance, education policy, small schools.