

CENTRUM BADANIA OPINII SPOŁECZNEJ

SEKRETARIAT 629 - 35 - 69, 628 - 37 - 04 UL. ŻURAWIA 4A, SKR. PT.24
ZESPÓŁ REALIZACJI 00 - 503 W A R S Z A W A
BADAŃ 621 - 07 - 57, 628 - 90 - 17 TELEFAX 629 - 40 - 89
INTERNET: <http://www.korpo.pol.pl/cbos> E-mail: cbos@pol.pl

BS/76/66/94

OKOLICZNOŚCI PRZEJMOWANIA SZKÓŁ PRZEZ SAMORZĄDY LOKALNE

KOMUNIKAT Z BADAŃ

WARSZAWA, MAJ '94

PRZEDRUK MATERIAŁÓW CBOS W CAŁOŚCI LUB W CZĘŚCI ORAZ WYKORZYSTANIE DANYCH EMPIRYCZNYCH
JEST DOZWOLONE WYŁĄCZNIE Z PODANIEM ŹRÓDŁA

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE

- I. STOSUNEK BADANYCH DO PRZEJMOWANIA SZKÓŁ
 - II. OKOLICZNOŚCI PODJĘCIA DECYZJI I JEJ MOTYWY
 - III. SYTUACJA SZKÓŁ W BADANYCH GMINACH
 - 1. Dofinansowywanie szkolnictwa przez gminy
 - 2. Ocena stanu bazy materialnej szkół w badanych gminach
 - IV. STOSUNEK RADNYCH DO PRZEJMOWANIA SZKÓŁ
- PODSUMOWANIE

WPROWADZENIE

W ustawie o systemie oświaty, z września '91, przewidywano przekazanie szkolnictwa podstawowego w gestię samorządów lokalnych od 1 stycznia '94. Gminy z własnej inicjatywy mogły przejmować szkoły wcześniej. Z możliwości tej skorzystało 346 z ogólnej liczby 2446 gmin.

Przyjęta przez Sejm na początku grudnia '93 zmiana ustawy o systemie oświaty przesunęła termin obligatoryjnego przejęcia szkół podstawowych przez gminy na wrzesień '96. Gotowość gminy do przejęcia szkolnictwa podstawowego od 1 stycznia '94 wymagała potwierdzenia przez odpowiednią uchwałę rady gminy. W efekcie od 1 stycznia '94 szkolnictwo podstawowe zostało przejęte przez dalsze 280 gmin.

W marcu '94 na zlecenie kierownictwa Urzędu Rady Ministrów CBOS podjął badanie nad uwarunkowaniami przejmowania szkolnictwa podstawowego przez samorzady lokalne¹. Celem badania było przede wszystkim poznanie opinii osób podejmujących decyzję w tej sprawie lub mających na nią wpływ: wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), dyrektorów szkół oraz radnych. Z jednej strony koncentrowano się na stosunku badanych do koncepcji zarządzania szkołami przez władze lokalne oraz na argumentacji zwolenników i przeciwników takiego rozwiązania. Z drugiej zaś - zamierzano uchwycić pewne w miarę obiektywne uwarunkowania pozytywnej lub negatywnej decyzji, takie jak: sytuacja finansowa gminy, dotychczasowe uczestniczenie w wydatkach szkolnych czy podstawowe warunki pracy szkół.

¹ Badanie przeprowadzono w dniach 3 - 16 marca '94. Zrealizowano łącznie 599 ankiet - 299 z wójtami lub ich odpowiednikami ("Szkoła a gmina") i 300 z dyrektorami największych szkół w badanej gminie ("Gmina a szkoły").

Badaniu poddano 300 gmin, dobierając losowo po 100 gmin reprezentujących następujące grupy:

- ▲ gminy, które przejęły szkoły podstawowe przed 1 stycznia '94 (grupa pierwsza),
- ▲ gminy, które przejęły szkoły od 1 stycznia '94 (grupa druga),
- ▲ gminy, które dotychczas nie przejęły szkół (grupa trzecia).

W każdej gminie badani byli przedstawiciele władz lokalnych (wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast lub ich zastępcy) oraz dyrektorzy największych szkół. Opinie radnych o przejmowaniu szkół przez samorzady badane były odrębnie².

I. STOSUNEK BADANYCH DO PRZEJMOWANIA SZKÓŁ

Przejęcie szkolnictwa podstawowego przez gminę jest istotnym rozszerzeniem pola działania samorządu. Powstaje pytanie, jak przedstawiciele władz lokalnych oceniają zakres swych uprawnień?

Tabela 1. Poglądy na temat zakresu uprawnień samorządu w procentach

Grupy gmin	Zakres spraw, które podlegają samorządowi, jest:			
	za szeroki	właściwy	za wąski	Trudno powiedzieć
Gminy, które przejęły szkoły przed 1.01.94	10	18	71	1
Gminy, które przejęły szkoły od 1.01.94	6	16	78	-
Gminy, które szkół nie przejęły	6	21	73	-

² Badanie "Radni 94" zrealizowano w dniach 4-15 marca '94 na próbie losowej radnych (N=794). Do badania dołączony był blok pytań na temat przejmowania szkół przez samorzady.

W tej sprawie wójtowie w poszczególnych grupach gmin są ze sobą zgodni i w większości uważają, że obecne uprawnienia samorządu lokalnego są zbyt wąskie.

Badani przedstawiciele władz lokalnych oraz dyrektorzy szkół pytani byli także o swój stosunek do koncepcji rozszerzenia uprawnień samorządu o konkretną sprawę zarządzania szkołami podstawowymi. Pytanie brzmiało: "Niezależnie od stanu rzeczy w Pana(i) gminie, czy koncepcję przejęcia szkolnictwa przez samorządy lokalne uważa Pan(i) za:

- ◆ całkowicie słuszną i należy ją jak najszybciej zrealizować;
- ◆ słuszną perspektywicznie, ale obecnie jest za wcześnie na jej realizację;
- ◆ niesłuszną - szkoły powinny być zarządzane przez państwo".

Tabela 2. Stosunek do koncepcji przejęcia szkolnictwa przez samorządy w procentach

Grupy gmin	Koncepcję tę uważają za:							
	całkowicie słuszną		słuszną perspektywicznie		niesłuszną		Trudno powiedzieć	
	W	D	W	D	W	D	W	D
Gminy, które przejęły szkoły przed 1.01.94	80	50	14	44	5	6	1	-
Gminy, które przejęły szkoły od 1.01.94	81	46	18	47	1	7	-	-
Gminy, które szkół nie przejęły	29	22	59	60	11	17	1	1

W - wójtowie; D - dyrektorzy szkół

Zwolennikami poglądu, iż szkoły powinny być zarządzane centralnie, jest znikoma mniejszość zarówno wójtów, jak i dyrektorów szkół.

W gminach, które nie przejęły szkół, większość wójtów uważa przejmowanie szkół za rozwiązanie docelowo słuszne, ale przedwczesne. Tym właśnie wójtowie ci różnią się od pozostałych, wśród których bardzo wyraźnie dominuje pogląd, iż koncepcję tę należy jak najszybciej realizować.

Dyrektorzy szkół w swych poglądach na temat zarządzania szkołami przez samorządy są bardziej powściągliwi od wójtów. W gminach, które przejęły szkoły, stanowisko opowiadające się za jak najszybszą realizacją tej koncepcji i stanowisko odsuwające ją w czasie zyskały podobną liczbę zwolenników. Natomiast w gminach, które nie przejęły szkół, dyrektorzy podobnie jak wójtowie są w większości zdania, iż należy tę decyzję odłożyć.

II. OKOLICZNOŚCI PODJĘCIA DECYZJI I JEJ MOTYWY

Czym kierowały się władze gmin, podejmując decyzję o przejęciu bądź nieprzejęciu szkół? Badani wypowiadali się na ten temat w pytaniu otwartym.

W gminach, które przejęły szkoły przed terminem określonym ustawą, niemal połowa (45%) przedstawicieli ich władz motywuje ten krok najlepszą znajomością potrzeb szkół na swym terenie oraz racjonalniejszym wykorzystaniem funduszy przeznaczonych na oświatę.

Inne argumenty, wskazane przez 36% pytanych z tej grupy, skupiały się na **trosce o szkoły**, chęci ratowania ich przed dewastacją, dekapitalizacją majątku, a także chęci **poprawy warunków nauki uczniów i pracy nauczycieli**.

Zbliżoną motywację, ale z położeniem nacisku na **modernizację** szkół, wyposażenie ich w nowoczesny sprzęt dydaktyczny, wskazało 15% badanych, natomiast chęć oddziaływania na proces wychowawczy - wymieniło 19% respondentów.

W wypowiedziach 9% ankietowanych pojawił się jeszcze inny wątek - **interes dzieci i rodziców, mieszkańców gminy** (np. zapobieganie likwidacji małych szkół).

Wreszcie 13% badanych odwoływało się do przesłanek wynikających z **wizji samorządu jako gospodarza terenu**.

Podobny typ argumentacji pojawia się w wypowiedziach wójtów gmin, które przejęły szkoły od 1 stycznia '94. W uzasadnieniach decyzji o przejęciu szkół najczęściej (62% badanych z tej grupy) występował motyw racjonalny - przekonanie o tym, że "my będziemy to robić lepiej", lepiej wykorzystamy fundusze - wraz z motywem odwołującym się do realizacji idei samorządności.

Podobnie jak w grupie poprzedniej, na drugim miejscu (25% badanych) pojawił się motyw **troski o szkoły**, chęci ratowania niszczonej bazy, wskazywanie na fatalny stan szkolnictwa.

Równie często (24% badanych) odwoływano się do już poniesionych nakładów na rzecz szkół, a także do odpowiedniego przygotowania gminy.

Ponadto 17% badanych tej grupy gmin odpowiedziało, że skoro gmina otrzymuje odpowiednią subwencję na utrzymanie szkół, nie widzą powodów uchylania się od ich przejęcia.

W gminach, które nie przejęły szkół, wskazywano przede wszystkim na motywy finansowe. Najczęściej (67%) były to krótkie stwierdzenia: **brak pieniędzy** w budżecie gminy, **zbyt niska subwencja**.

Nieco odmienne, choć również finansowe motywy dotyczyły **niejasności co do wysokości i zasad subwencjonowania**. Na kwestie te wskazało 27% badanych z tej grupy gmin.

Wreszcie trzecia kategoria finansowych motywów nieprzejęcia szkół dotyczyła **zadłużenia tych placówek** (14%).

W argumentacji pozafinansowej wymieniano przede wszystkim **brak uregulowań formalnoprawnych, niejasny podział kompetencji** - kto za co odpowiada. Wskazywało na to 17% badanych wójtów tej grupy gmin.

Można też wyodrębnić grupę wypowiedzi wskazujących na **Kartę Nauczyciela i "przywileje nauczycieli"** - jako przeszkodę w racjonalnym zarządzaniu szkołami. Na kwestie te zwróciło uwagę 12% badanych.

Przy podejmowaniu decyzji o przejęciu bądź nieprzejęciu szkół starły się więc dwa stanowiska: chęć pełniejszej realizacji idei samorządności lokalnej z obawą, że gmina - mimo otrzymywanej subwencji - nie udźwignie ciężaru utrzymywania szkół. Czynnikiem dodatkowym, wzmacniającym argumentację przeciw przejmowaniu szkół, był brak jednoznacznych uregulowań prawnych dotyczących zakresu kompetencji.

Zobowiązanie się gminy do przejęcia odpowiedzialności za szkoły było, jak się okazało, znacznie trudniejsze, niż decyzja o ich nieprzejmowaniu. Według relacji wójtów, uchwały o nieprzejmowaniu szkół w ponad połowie tej grupy badanych gmin zapadały jednogłośnie, a tylko w sporadycznych wypadkach nieznaczną większością głosów. Równocześnie dwie trzecie badanych zaliczyło tę sprawę do mniej kontrowersyjnych.

Inaczej było w grupie gmin, które przejęły szkoły. Jedynie w niespełna jednej piątej gmin odpowiednia uchwała przeszła jednogłośnie, a w takiej samej liczbie przypadków - nieznaczną większością głosów. Równocześnie znacznie częściej sprawa ta określana była jako jedna z najbardziej kontrowersyjnych w ubiegłym roku.

Tabela 3. Czy decyzja o przejęciu przez gminę/miasto szkół podstawowych została przez radę podjęta: w procentach

Grupy gmin	Jednogłośnie	Większością	
		zdecydowaną	nieznaczną
Gminy, które przejęły szkoły od 1.01.94	18	64	19
Gminy, które szkół nie przejęły	54	42	4

Tabela 4. Czy sprawa przejmowania szkół wzbudziła więcej czy mniej kontrowersji niż inne sprawy rozstrzygane przez radę gminy/miasta w ubiegłym roku? w procentach

Grupy gmin	Była to jedna z bardziej kontrowersyjnych spraw	Była to jedna z mniej kontrowersyjnych spraw	Trudno powiedzieć
Gminy, które przejęły szkoły od 1.01.94	43	52	5
Gminy, które szkół nie przejęły	26	69	5

Sytuacja finansowa badanych gmin a decyzja o przejęciu szkół

Głównym motywem, powstrzymującym samorządy lokalne przed przejęciem szkół, były obawy związane z finansami gminy. Jak więc kształtowała się sytuacja finansowa w poszczególnych grupach badanych gmin?

Tabela 5. Zasobność budżetowa gmin³ w grupach

Grupy gmin	Średnia ⁴ w grupie	Mediana ⁵ w grupie	Wartość	
			min.	max.
Gminy, które przejęły szkoły przed 1.01.94	3 449 617	3 333 333	1 250 000	6 916 667
Gminy, które przejęły szkoły od 1.01.94	3 083 089	2 959 241	1 300 000	6 266 667
Gminy, które szkół nie przejęły	2 002 216	1 834 259	1 230 769	4 761 905

Powyższe dane wskazują, że dotychczas szkoły zostały przejęte przez gminy przeciętnie zasobniejsze od pozostałych. Jest to jednak tylko zależność statystyczna - wartości minimalne wskaźnika zasobności budżetowej są we wszystkich trzech grupach gmin bardzo do siebie zbliżone. Oznacza to, że wśród gmin, które zdecydowały się na przejęcie szkół, były też gminy należące do najmniej zasobnych wśród wszystkich badanych, a przy tym znacznie uboższe od części tych gmin, które szkół nie przejęły.

Także zadłużenie szkół, które było wysuwane jako argument przeciw przejmowaniu ich przez gminy, nie dla wszystkich samorządów okazało się czynnikiem powstrzymującym od podjęcia takiej decyzji. Mianowicie 86% badanych gmin z grupy 2 (przejęły szkoły od 1 stycznia '94) mimo zadłużenia zdecydowało się na podjęcie tej decyzji, a równocześnie zadłużenie

³ Suma złotych w rocznym budżecie gminy przypadająca na jednego mieszkańca. W obliczeniu oparliśmy się na wielkościach podanych przez badanych, bez sięgania do dokumentów.

⁴ W obliczeniu średniej pominięto wartości ekstremalne.

⁵ Wartość dzieląca badaną zbiorowość na połowę.

szkół występowało w 79% gmin, które szkół nie przejęły. Warto podkreślić, że zdecydowana większość gmin, które przejęły szkoły wcześniej, nie dopuściła do ich zadłużenia. W tej grupie bowiem tylko w 12% badanych gmin występowało to zjawisko.

III. SYTUACJA SZKÓŁ W BADANYCH GMINACH

1. Dofinansowywanie szkolnictwa przez gminy

Zdecydowana większość badanych gmin wszystkich trzech grup finansowała lub współfinansowała w roku 1993 inwestycje w szkolnictwie na swym terenie. Rodzaj tych inwestycji przedstawia poniższa tabela.

Tabela 6. Inwestycje w szkolnictwie w roku 1993

w procentach

Rodzaj inwestycji	Grupy gmin		
	które przejęły szkoły przed 1.01.94	które przejęły szkoły od 1.01.94	które szkół nie przejęły
Budowa, rozbudowa, adaptacja	71	76	56
Remont kapitalny	24	13	19
Remonty bieżące	15	11	14
Modernizacja	15	11	11
Nie było inwestycji	6	7	15
<u>Przeciętny udział kuratorium w kosztach inwestycji</u>	36	40	45

Zaznacza się tu wyraźna prawidłowość: na przejęcie szkół od 1994 roku decydowały się te gminy, które w ubiegłym roku poniosły, jak można sądzić⁶, duże nakłady na szkolnictwo, mimo że szkoły nie były w ich gestii. W drugiej grupie zarówno odsetek badanych gmin nie uczestniczących w inwestycjach oświatowych, jak i uczestniczących np. w budowie lub

⁶ Z charakteru omawianego badania, które dotyczyło przede wszystkim **postaw** przedstawicieli władz lokalnych wobec omawianej sprawy, wynika rodzaj zbieranych danych: nie analizujemy tutaj **kosztów** poniesionych przez gminy, lecz odnotowujemy występowanie lub niewystępowanie **zjawiska**.

rozbudowie budynków szkolnych jest podobny jak w grupie gmin, które przejęły szkoły przed 1 stycznia '94. Natomiast gminy, które nie przejęły szkół (grupa 3), zarówno rzadziej partycypowały w inwestycjach najpoważniejszych, jak i w mniejszym stopniu uczestniczyły w inwestycjach w ogóle. Niemniej również większość tej grupy gmin inwestowała w szkolnictwo.

Poza udziałem w inwestycjach większość badanych gmin wszystkich trzech grup dofinansowuje bieżącą działalność szkół.

Tabela 7. Odsetki gmin, które w roku 1993 wspomagały szkoły

Rodzaj wydatków	Grupy gmin		
	które przejęły szkoły przed 1.01.94 ⁷	które przejęły szkoły od 1.01.94	które szkół nie przejęły
Bieżąca eksploatacja	80	70	67
Zakup komputerów, zajęcia informatyczne	46	31	22
Nauka języków obcych	51	23	14
Zakup innych pomocy	78	45	47
Zajęcia pozalekcyjne, kółka zainteresowań	70	46	30
Dożywianie dzieci	87	74	71
Wycieczki, imprezy, kolonie	85	75	63
Inne wydatki	61	36	39

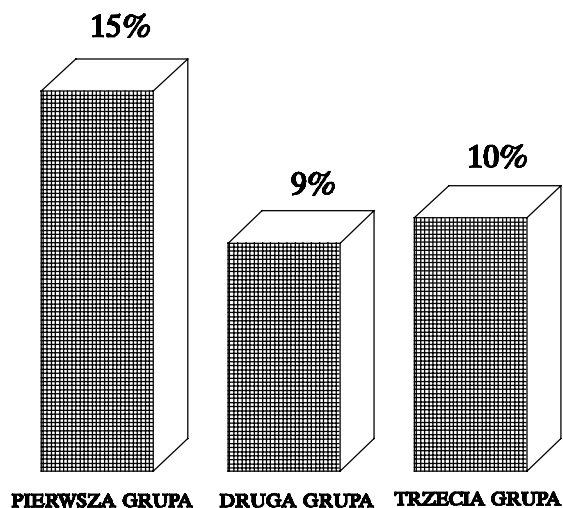
Powyższe dane potwierdzają tendencję zaobserwowaną poprzednio. Gminy, które podjęły decyzję o przejęciu szkół, częściej ponosiły w roku ubiegłym wydatki na cele szkolne niż te, które szkół nie przejęły.

Średni udział w budżecie na rok 1993 wydatków na potrzeby szkół podstawowych kształtował się w poszczególnych grupach gmin następująco:

⁷ Poza szkołami, które są samodzielnymi jednostkami budżetowymi.

RYS. 1

JAKI PROCENT CZĘŚCI BUDŻETU POCHODZĄCEJ ZE ŚRODKÓW WŁASNYCH
(A WIĘC NIE LICZĄC SUBWENCJI OŚWIATOWEJ) GMINA PRZEZNACZYŁA
NA SZKOŁY PODSTAWOWE, ŁĄCZNIE Z INWESTYCJAMI?



Uwaga: w tekście występują zamiennie określenia: pierwsza grupa - gminy, które przejęły szkoły przed 1.01.94; druga grupa - gminy, które przejęły szkoły od 1.01.94; trzecia grupa - gminy, które nie przejęły szkół.

Według relacji wójtów, te same proporcje wydatków będą utrzymane w roku bieżącym. Tak więc, mimo iż sprawy finansowe były głównym argumentem powstrzymującym przed przejmowaniem szkół, gminy, które nie zdecydowały się na to przedsięwzięcie, są **relatywnie tak samo obciążone** wydatkami szkolnymi, jak te, które przejęły szkoły. Natomiast zróżnicowanie między nimi w wydatkach ponoszonych na szkoły (tab. 6 i 7) wynika zapewne z tego, że na przejście szkół decydowały się na ogół gminy bogatsze, które łożą większe sumy na oświatę.

2. Ocena stanu bazy materialnej szkół w badanych gminach

Dokonana przez dyrektorów szkół ocena stanu technicznego budynku, warunków lokalowych, wyposażenia w sprzęt podstawowy oraz w pomoce naukowe wskazuje, że warunki, w jakich funkcjonują szkoły przejęte przez gminy, oraz te, które dotąd nie znalazły się pod ich opieką, zdecydowanie się różnią.

Tabela 8

w procentach

	Szkoły przejęte przez gminy przed 1 stycznia '94	
	Dobry(e) bądź wystarczający(e)	Niewystarczający(e) bądź zły(e)
Stan techniczny budynku(ów)	64	36
Warunki lokalowe	58	42
Wyposażenie w sprzęt podstawowy	84	16
Wyposażenie w pomoce naukowe	49	51
	Szkoły przejęte przez gminy od 1 stycznia '94	
Stan techniczny budynku(ów)	48	52
Warunki lokalowe	46	54
Wyposażenie w sprzęt podstawowy	76	24
Wyposażenie w pomoce naukowe	49	51
	Szkoły nie przejęte przez gminy	
Stan techniczny budynku(ów)	40	60
Warunki lokalowe	45	55
Wyposażenie w sprzęt podstawowy	63	37
Wyposażenie w pomoce naukowe	32	68

Według oceny dyrektorów, w stosunkowo najlepszych warunkach pracują szkoły przejęte najwcześniej przez samorządy lokalne. Z kolei w roku 1994 przejmowane były również szkoły będące na ogół w lepszym stanie od tych, które nie zostały przejęte.

Podobne zróżnicowania występują pod względem zakresu prowadzonych zajęć pozalekcyjnych.

Tabela 9

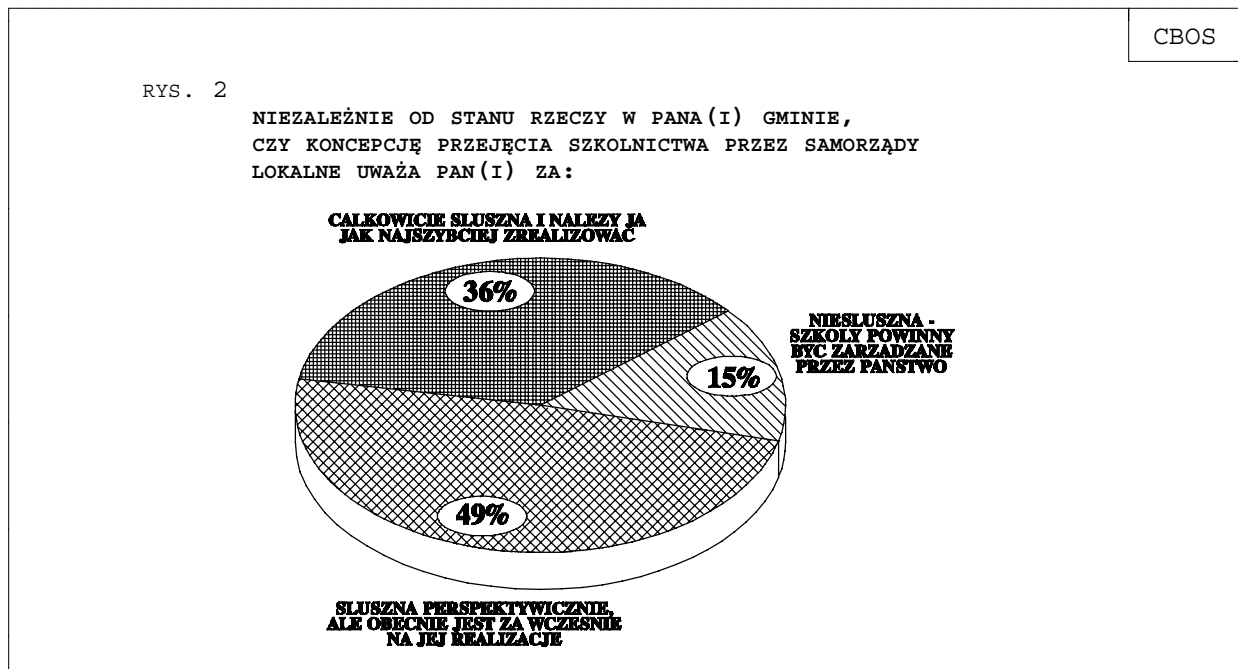
w procentach

	Szkoły przejęte przez gminy przed 1 stycznia '94	
	Tak	Nie
Zajęcia z wykorzystaniem komputerów	47	53
Nauka języków obcych	93	7
Pozalekcyjne zajęcia artystyczne	68	32
Przedmiotowe kółka zainteresowań	72	28
	Szkoły przejęte przez gminy od 1 stycznia '94	
Zajęcia z wykorzystaniem komputerów	43	57
Nauka języków obcych	90	10
Pozalekcyjne zajęcia artystyczne	58	42
Przedmiotowe kółka zainteresowań	56	44
	Szkoły nie przejęte przez gminy	
Zajęcia z wykorzystaniem komputerów	33	67
Nauka języków obcych	90	10
Pozalekcyjne zajęcia artystyczne	45	55
Przedmiotowe kółka zainteresowań	41	49

Szkoły nie przejęte przez gminy są więc - według obydwu aspektów oceny uwzględnionych w badaniu - w gorszej sytuacji od tych, prowadzonych przez samorządy. Trudno jednak orzec, w jakim stopniu jest to efekt pomocy gminy dla szkół, w jakim zaś wynik tego, że gminy chętniej przejmują szkoły będące w lepszym stanie. Można też przypuszczać, że obydwie te okoliczności zachodzą równocześnie.

IV. STOSUNEK RADNYCH DO PRZEJMOWANIA SZKÓŁ

Punktem wyjścia analizy stosunku radnych kończącej się kadencji do omawianego problemu będą ich ogólne poglądy na temat takiego rozwiązania podległości szkolnictwa.



Podobnie jak wśród wójtów i dyrektorów szkół, pogląd, że szkoły nie powinny być zarządzane przez samorząd lokalny, lecz przez państwo, podziela stosunkowo nieduża część badanych radnych. Jednak równocześnie niemal połowa spośród nich, uznając za słuszną ideę

podporządkowania szkolnictwa samorządom, uważa, że obecnie jest za wcześnie na jej realizację. Taka opinia dominuje w badanej populacji.

Zwolennicy jak najszybszego przejęcia szkolnictwa przez gminy stanowią nieco ponad jedną trzecią badanych. Jednak w gminach, które przejęły szkoły, występują oni w większości. Natomiast w gminach, które dotychczas szkół nie przejęły, większość radnych uważa tę koncepcję za przedwczesną, a znaczna część za niesłuszną z założenia (89% radnych wyrażających taką opinię to radni gmin, które odmówiły przejęcia szkół).

Czynnikami dość silnie wpływającymi na poglądy w omawianej sprawie są: wykształcenie, przynależność społeczno-zawodowa i poglądy polityczne radnych. Im wyższy poziom wykształcenia radnego, tym częściej uważa on za słuszne przejęcie szkół przez samorząd lokalny i tym częściej opowiada się za szybką realizacją tej koncepcji. Równocześnie pogląd, że szkoły powinny być zarządzane przez państwo, a nie samorząd, ma najwięcej zwolenników wśród radnych będących robotnikami lub rolnikami i deklarujących poglądy lewicowe. Respondenci o orientacji prawicowej częściej niż pozostali opowiadają się za jak najszybszym przejęciem szkolnictwa przez samorzady.

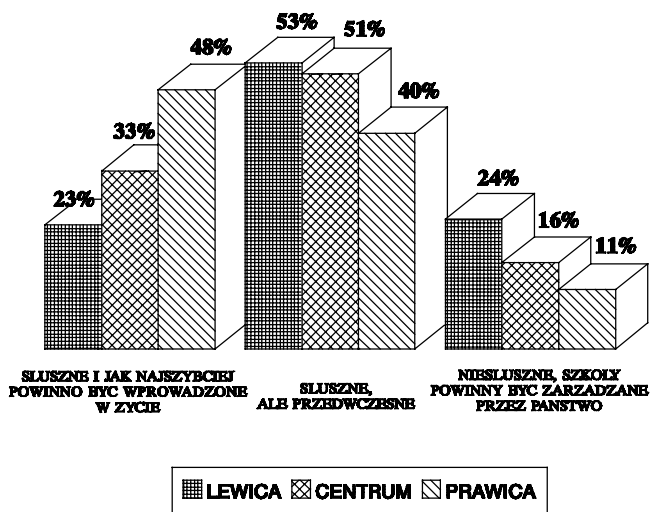
Tabela 10

w procentach

<u>Wykształcenie badanych</u>	Odpowiedzi respondentów uznających przejęcie szkół przez samorzady za:		
	słuszne	przedwczesne	niesłuszne
Podstawowe	21	46	33
Zasadnicze zawodowe	20	59	21
Średnie	33	54	13
Wyższe	55	39	6
<hr/>			
<u>Grupy społeczno-zawodowe</u>			
Inteligencja, kadra kierownicza	54	38	8
Pracownicy umysłowi	44	46	10
Robotnicy	25	52	23
Rolnicy	22	59	19
Prywatni przedsiębiorcy	33	61	6

RYS. 3

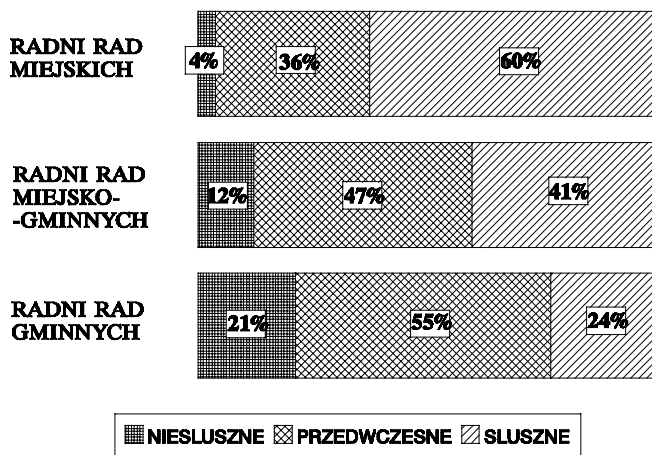
PRZEJĘCIE SZKÓŁ PRZEZ SAMORZĄDY JEST:



Poglądy na tę kwestię bardzo wyraźnie różnicują radnych rad gminnych, miejsko-gminnych i miejskich. Za jak najszybszym podporządkowaniem szkół samorządom opowiada się ponad dwukrotnie większy odsetek badanych radnych miejskich niż gminnych. Równocześnie wśród radnych miejskich tylko sporadycznie pojawia się pogląd, że idea ta jest całkowicie niesłuszna, podczas gdy taką opinię wyraża jedna piąta badanych radnych gminnych.

RYS. 4

STOSUNEK RADNYCH (WEDŁUG TYPÓW GMIN) DO PRZEJĘCIA SZKÓŁ PRZEZ SAMORZĄDY



Wypowiadanie się w kategoriach ogólnych nie przesądza jeszcze, jak wiadomo, o zajęciu w konkretnej sprawie stanowiska zgodnego z tym poglądem. Wśród członków tych rad, które w grudniu '93 podejmowały decyzję w omawianej kwestii, najczęściej zgodnie z deklarowanymi poglądami głosowali ci badani, którzy uważają za niesłuszną koncepcję zarządzania szkołami przez gminę. Wśród nich przypadki głosowania sprzecznego z deklarowanym stanowiskiem były sporadyczne. Natomiast aż jedna trzecia tych, którzy wyrazili pogląd, że jak najszybciej należy tę koncepcję zrealizować - głosowała przeciw przejęciu szkół przez swoją gminę. Można sądzić, że wiązało się to z konkretną sytuacją w gminie respondenta.

Swoje stanowisko w głosowaniu nad przejęciem szkół radni uzasadniali w podobny sposób jak przedstawiciele władz lokalnych.

Argumenty głosujących przeciw przejęciu szkół

Badani radni najczęściej odpowiadali: "gminy na to nie stać" (59% głosujących przeciw). Dalsze 10% wskazywało, że na przejęciu szkół ucierpiałyby inne potrzeby gminy; niemal taka sama grupa (9%) jako powód głosowania przeciw podawała zadłużenie szkół.

Dość częstą przyczyną sprzeciwiania się przejmowaniu szkół były niejasności związane z subwencjonowaniem oświaty. Łącznie 26% badanych radnych, głosujących przeciw, zarzucało władzom centralnym niejasne postawienie sprawy udziału państwa w utrzymywaniu szkół, szczególnie w przyszłości, bądź też wyrażało obawę, że dotacja nie będzie wpływać terminowo.

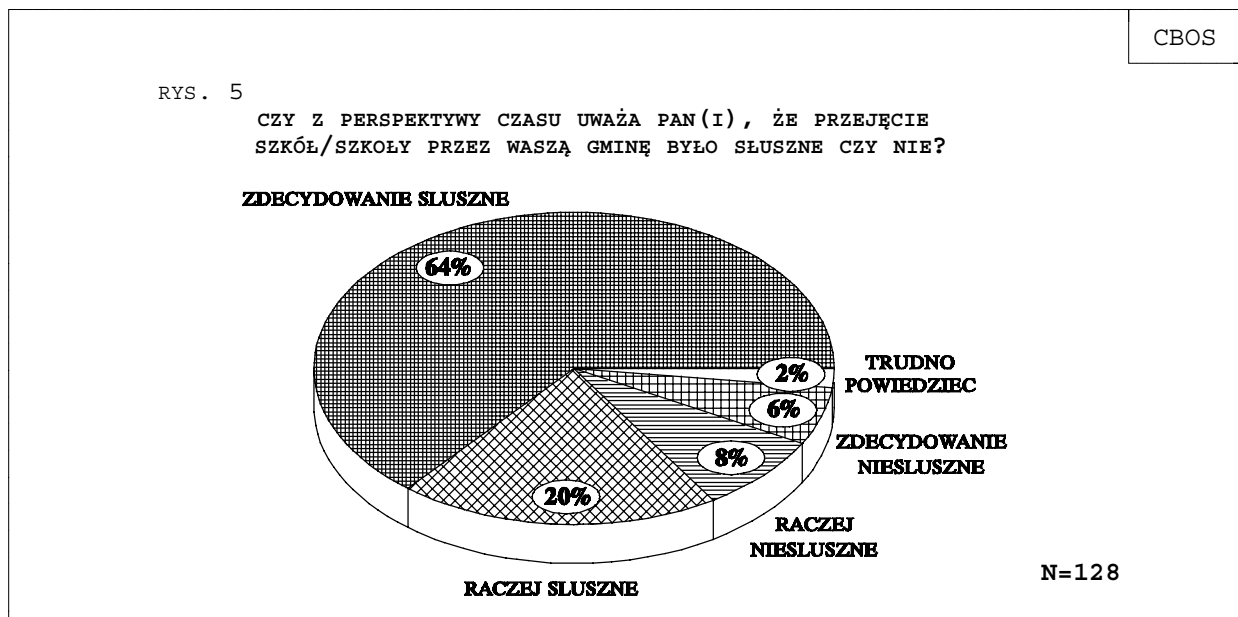
Ponadto 8% tej grupy badanych wskazywało na niejasność podziału kompetencji w przypadku przejęcia szkół. Podkreślali oni, że gmina byłaby jedynie obciążona finansowo utrzymywaniem szkół, a ze względu na obecny stan prawny nie miałaby możliwości faktycznego wpływu na szkołę i jej funkcjonowanie. W tym kontekście krytykowano także Kartę Nauczyciela.

Argumenty głosujących za przejęciem szkół

Ta grupa radnych najczęściej (40%) odwoływała się do wizji samorządu jako gospodarza terenu lub do interesów społeczności lokalnej. Niewiele rzadziej (35%) wysuwane były argumenty, że władza lokalna lepiej zna potrzeby szkół na swym terenie i będzie lepszym gospodarzem niż władze centralne czy kuratorium.

Ponadto 23% głosujących za przejęciem szkół wskazywało na korzyści, jakie odniesie szkoła, na konieczność ratowania zaniedbanej bazy szkolnej lub ogólnie na zły stan szkolnictwa zarządzanego centralnie.

Radni gmin, które przejęły szkoły przed 1 stycznia '94, oceniali ówczesną decyzję ich rady z perspektywy doświadczeń gminy w zarządzaniu szkołami. Zdecydowana większość tej grupy radnych wyrażała przekonanie o słuszności podjętej decyzji.



Trzeba dodać, że - zdaniem radnych - wcześniejsze przejęcie szkół nie wpłynęło na pogorszenie sytuacji finansowej gminy.

Tabela 11

w procentach

Gminy, które:	Czy sytuacja finansowa gminy:			
	poprawiła się	nie zmieniła	pogor- szyła	Trudno powiedzieć
- przejęły szkoły przed 1.01.94	48	22	27	3
- przejęły szkoły od 1.01.94	45	26	26	3
- szkół nie przejęły	45	29	23	3

Radni gmin, które przejęły szkoły przed 1994 rokiem, nie różnią się w ocenach zmian sytuacji finansowej swych gmin od pozostałych radnych. Nie dostrzegli więc ujemnego wpływu przejęcia szkół przez gminę na jej sytuację finansową.

PODSUMOWANIE

Zarówno radni, jak i dyrektorzy szkół oraz wójtowie wszystkich trzech grup gmin zasadniczo akceptują koncepcję podporządkowania szkół samorządom. Różnice występują jedynie w określeniu terminu jej realizacji. Wśród radnych nieznacznie przeważa zdanie, że jeszcze jest za wcześnie na wprowadzenie w życie tej koncepcji. Podobną opinię wyraża większość wójtów gmin, które nie przejęły szkół, i dyrektorów nie przejętych szkół. Przedstawiciele władz gmin, które zarządzają szkołami, w większości są za jak najszybszym przekazaniem szkolnictwa samorządom lokalnym. Opinie dyrektorów szkół przejętych przez gminy są podzielone między stanowisko opowiadające się za szybką realizacją tej koncepcji i za odsunięciem jej w czasie.

Przed 1 stycznia '94 szkoły przejmowane były przez gminy przeciętnie zasobniejsze od pozostałych. W tych zaś, które decyzję o przejęciu bądź nieprzejmowaniu szkół podejmowały w grudniu '93, stały się dwa stanowiska: przekonanie o tym, że gmina jako gospodarz terenu powinna odpowiadać także za szkolnictwo, oraz obawa, czy budżet gminy udźwignie dodatkowe obciążenie finansowe.

Zarówno w opinii radnych, jak i wójtów, głównym czynnikiem powstrzymującym samorządy lokalne przed przejmowaniem szkół były względy finansowe. Zaliczyć tu należy nie tylko obawę przed obciążeniami dla budżetu gminy, ale także brak jasności co do zasad subwencjonowania oświaty przez budżet centralny.

Drugim istotnym czynnikiem był niejasny podział kompetencji między władzami oświatowymi a gminami w stosunku do szkół przejętych przez gminę.

Statystycznie rzecz ujmując, także od stycznia '94 szkoły zostały przejęte raczej przez gminy zasobniejsze od innych. Równocześnie jednak z badania wynika, że na potrzeby szkół w roku ubiegłym i bieżącym w jednakowym stopniu łożyły - w stosunku do swego budżetu - zarówno gminy, które zdecydowały się przejąć szkoły, jak i te, które tego nie zrobiły. Zarządzanie szkołami, według opinii radnych z gmin, które przejęły szkoły wcześniej, nie wpłynęło negatywnie na sytuację finansową tych gmin.