

Anna Kołomycew

Uniwersytet Rzeszowski, Instytut Nauk o Polityce, al. Mjr. W. Kopisto 2a, 35-959 Rzeszów;
e-mail: anna.kolomycew@ur.edu.pl; ORCID: 0000-0003-2105-2953

Bogusław Kotarba

Uniwersytet Rzeszowski, Instytut Nauk o Polityce, al. Mjr. W. Kopisto 2a, 35-959 Rzeszów;
e-mail: boguslaw.kotarba@ur.edu.pl; ORCID: 0000-0002-4466-762X

ZARZĄDZANIE KONFLIKTEM NA TLE LIKWIDACJI SZKÓŁ¹

Streszczenie: Wysokie koszty realizacji zadań oświatowych wynikające ze zmniejszającej się liczby uczniów, a także niekorzystne prognozy demograficzne zmuszają władze gmin do podejmowania działań oszczędnościowych, w tym likwidacji szkół. Decyzje te są niepopularne społecznie i wywołują konflikty pomiędzy interesariuszami lokalnej polityki oświatowej. Celem artykułu jest przedstawienie podejmowanych przez władze gmin działań mających ograniczać negatywne skutki konfliktów związanych z likwidacją szkół, mimo że osłabiają one efektywność finansową samego procesu likwidacji. Artykuł powstał na podstawie analizy literatury przedmiotu, a także wyników badań empirycznych prowadzonych przez autorów. Ramy teoretyczne wyznaczają wybrane koncepcje zarządzania konfliktem oraz model *polarity management*.

Słowa kluczowe: konflikt, zarządzanie konfliktem, *polarity management*, likwidacja szkół, polityka oświatowa.

CONFLICT MANAGEMENT AND CLOSING DOWN OF SCHOOLS

Abstract: The rising costs of educational tasks due to the decreasing number of students force municipal authorities to take cost-saving measures, including the most radical form, that is closing down schools. Such decisions are not popular with the local residents and in all the examined municipalities have caused conflicts between the stakeholders of local educational policy. The aim of the article is to present actions taken by municipal authorities to reduce the negative effects of conflicts arising in connection with the liquidation of schools. The authors focus on the activities of municipal authorities to curb the negative consequences of the conflict, but turn out to be financially ineffective. The article was based on the analysis of the subject literature, as well as the results of empirical research conducted by the authors. The theoretical framework draws on selected concepts of conflict management and the polarity management model.

Keywords: conflict, conflict management, polarity management, school liquidation, education policy.

¹ Artykuł prezentuje wyniki badań zrealizowanych 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.

Wstęp

Wprowadzanie zmian w sieci szkół gminnych jest procesem silnie antagonizującym społeczność lokalną (por. Bajerski, Błaszczuk 2015; Kloc 2012; Dziemianowicz-Bąk, Dzierzgowski 2014). W wielu gminach – zwłaszcza wiejskich i miejsko-wiejskich – są one jednak nieuniknione z uwagi na zachodzące zmiany demograficzne (zmniejszenie liczby uczniów). Jednym z najczęściej deklarowanych przez władze gmin powodów wprowadzania zmian w strukturze sieci szkolnej są powiązane z demografią zasady finansowania systemu oświaty w Polsce (por. Moroń 2014). Wysokie koszty realizacji zadań oświatowych i brak perspektyw na zmianę sytuacji gmin w przyszłości są czynnikami wymuszającymi dokonywanie zmian w sieci szkolnej (Herczyński, Sobotka 2014; Dziemianowicz-Bąk, Dzierzgowski 2014; Bajerski 2014; Bajerski, Błaszczuk 2015; Kołomycew, Kotarba 2018).

Zmiany te mogą mieć zróżnicowany charakter, od mniej radykalnych i konfliktogennych, tj. obniżenia stopnia organizacyjnego, tworzenia zespołów szkół bądź filii, łączenia klas, przekazania szkoły innemu podmiotowi, po silnie antagonizujące społeczność lokalną i będące przyczyną konfliktu społecznego, tj. likwidację szkół (por. Herczyński, Sobotka 2014, s. 16–19). Wdrożenie poszczególnych form modyfikacji sieci szkolnej gmin uzależnione jest od sytuacji ekonomicznej jednostek, skali problemów demograficznych, zastanej sieci szkół, potrzeb innych niż oświata oraz pozycji władz gmin, zwłaszcza organu wykonawczego.

W artykule autorzy koncentrują się na działaniach władz lokalnych zmierzających do przewyciężenia konfliktu powstałego w związku z zastosowaniem najbardziej radykalnej formy zmian w sieci szkół, jaką jest likwidacja szkoły. Rozwiązanie takie zastosowano we wszystkich badanych gminach i we wszystkich wywołało ono lokalny konflikt. Celem opracowania jest analiza wdrażanych przez władze gmin działań zmierzających do przewyciężenia powstałego konfliktu i ograniczenia jego konsekwencji o charakterze politycznym, tj. utraty poparcia udzielonego wójtowi² w kolejnych wyborach samorządowych. Autorzy przyjmują hipotezę, że lokalne władze (przede wszystkim wójtowie) – obawiając się konsekwencji społecznych i politycznych – zarządzają powstałymi na tle likwidacji szkół konfliktami, podejmując działania ograniczające ich negatywne skutki, nawet kosztem osłabienia efektywności ekonomicznej racjonalizacji sieci szkół.

Ramy teoretyczne artykułu wyznaczają wybrane teorie zarządzania konfliktem oraz model *polarity management* w odniesieniu do konfliktów nierozwiązywalnych. Konflikt na tle likwidacji szkół autorzy definiują, odwołując się do koncepcji konfliktów społecznych R. Dahrendorfa³ oraz L.A. Cosera. W artykule

² W dalszej części tekstu pojęcie „wójt” obejmuje również „burmistrza”.

³ R. Dahrendorf definiował konflikt szeroko: „[...] używam terminu »konflikt« zarówno w odniesieniu do sporów, rywalizacji, dysput i napięć, jak i otwartych konfliktów sił społecznych. Wszelkie relacje między zbiorami jednostek, które wiążą się z istnieniem niemożliwych do pogodzenia różnic pod względem celu – czyli, w najbardziej ogólnej formie, z pragnieniem osiągnięcia przez obie rywalizujące strony tego, co jest dostępne tylko jednej z nich lub tylko częściowo – są w tym znaczeniu relacjami konfliktu społecznego. [...] Konflikt może przybrać formę

wykorzystane zostały wyniki badań jakościowych prowadzonych przez autorów w formie wywiadów pogłębionych na terenie 12 gmin zlokalizowanych w trzech województwach, w których w okresie objętym badaniem zlikwidowano największą, najmniejszą i umiarkowaną liczbę szkół. Argumentem przemawiającym za takim wyborem była chęć sprawdzenia, czy skala działań racjonalizujących miała znaczenie dla ich przebiegu oraz czy występowały różnice w sposobie osiągnięcia celów w gminach położonych w województwach o różnym stopniu nasilenia problemu. Gminy wytypowano, uwzględniając pięć warunków: 1) typ wiejski lub miejsko-wiejski⁴; 2) dokonanie zmian w sieci szkół, w szczególności przez likwidację lub obniżenie stopnia organizacyjnego; 3) funkcjonowanie w jednostce szkół prowadzonych przez podmioty niepubliczne; 4) zmiana na stanowisku wójta w wyborach samorządowych następujących po likwidacji szkoły/szkół; 5) odnotowanie konfliktów na gruncie racjonalizacji sieci szkolnej. Autorzy przeprowadzili 70 wywiadów wśród interesariuszy lokalnej polityki oświatowej, czyli z przedstawicielami lokalnych władz (wójtami) i strony społecznej (nauczycielami, rodzicami dzieci uczęszczających do zlikwidowanych/zreorganizowanych szkół, mieszkańcami sołectw „dotkniętych” racjonalizacją, przedstawicielami organizacji pozarządowych oraz osobami pełniącymi funkcje publiczne z wyboru, czyli radnymi i sołtysami). Usytuowanie radnych i sołtysów w „grupie społecznej” autorzy uznali za uzasadnione, gdyż osoby te reprezentują przede wszystkim mieszkańców, a indywidualnie nie dysponują realną władzą (por. Copus 2004, s. 237; Heinelt 2006, s. 27). Dobór zarówno jednostek terytorialnych, jak i respondentów miał charakter celowy, co nie upoważnia do generalizacji, jednak pozwala przypuszczać, iż w podobnych warunkach wójtowie stosowaliby podobne rozwiązania, dążąc do przewyciężenia konfliktów.

Zarządzanie konfliktem – podejścia teoretyczne

Teorie zarządzania konfliktem, zarówno klasyczne, jak i współczesne, koncentrują się głównie na sposobach zmierzających do rozwiązania konfliktu oraz warunkach określających możliwość zastosowania poszczególnych metod w tym zakresie (zob. Bercovitch, Kremenjuk, Zartman 2009, s. 1–30; por. Kilmann, Thomas 1978). Celem zarządzania konfliktem – niezależnie od strategii i metod proponowanych w różnych podejściach teoretycznych – jest oddziaływanie na sytuację konfliktową w taki sposób, aby powstrzymać negatywne konsekwencje konfliktu i znaleźć jego rozwiązanie. Nie jest istotne, kto podejmuje się zarządzania konfliktem, istotny jest sam cel procesu zarządzania (Bercovitch 1983, s. 109). Efektywne zarządzanie konfliktem powinno zmierzać do ograniczenia zakłóceń i napięć prowadzących do konfliktu oraz zapewnienia sposobu jego rozwiązania, który będzie satysfakcjonujący i akceptowalny dla każdej ze stron.

wojny domowej bądź debaty parlamentarnej, strajku lub odpowiednio uregulowanych negocjacji” (Dahrendorf 2008, s. 125).

⁴ W takich gminach najsilniej występuje potrzeba racjonalizacji sieci szkół ze względu na wysoki udział kosztów oświaty w wydatkach budżetowych, przy jednocześnie specyficznej roli szkół w środowisku, wykraczającej poza wymiar czysto edukacyjny.

Musi być ono dostosowane do specyfiki konfliktu oraz charakteru zaangażowanych stron. Poszukiwanie wzorcowego modelu zarządzania konfliktem jest bezskuteczne, gdyż modeli zarządzania jest równie wiele co przyczyn konfliktów (Bercovitch 1983, s. 109).

Konflikt na tle likwidacji szkół można uznać za konflikt wewnątrzorganizacyjny, zachodzący w strukturze jednostki terytorialnej pomiędzy jej elementami. Jest on odmienny od konfliktów występujących między osobami fizycznymi lub grupami, choć niektóre strategie i metody zarządzania konfliktem mają charakter uniwersalny i mogą być z powodzeniem stosowane w odniesieniu do konfliktów różnego rodzaju (por. Bercovitch 1983, s. 120). Konflikty wewnątrzorganizacyjne są nieuniknione i świadczą o aktywności organizacji (Bercovitch, Kremenyuk, Zartman 2009, s. 3). Podobnie jak inne rodzaje konfliktów, także te mogą przynosić zarówno negatywne, jak i pozytywne konsekwencje. Jednak zdaniem J. Bercovitcha (1983, s. 115) pozytywne efekty sytuacji konfliktowej mogą się pojawić wyłącznie wtedy, gdy konflikt będzie odpowiednio zarządzany, a to z kolei jest możliwe w sytuacji, gdy zostanie rozpoznana specyfika konfliktu, jego źródła i interesy zaangażowanych aktorów.

Teorie zarządzania konfliktem w odniesieniu do konfliktów zachodzących wewnątrz organizacji proponują takie metody, jak: unikanie konfliktu, regulowanie konfliktu przez wprowadzenie nowych zasad funkcjonowania (na poziomie organizacji), regulowanie sytuacji konfliktowej przez odwołanie się do podmiotów nadrzędnych (regulacje o charakterze normatywnym), negocjacje przedstawicieli stron zaangażowanych w konflikt, a także zastosowanie arbitrażu i mediacji (por. Proksch 2016). Wszystkie wskazane metody zazwyczaj są wdrażane już w momencie silnego spolaryzowania stron i zmiernają do rozwiązania konfliktu za wszelką cenę (Bercovitch 1983, s. 116; zob. Black 1990, s. 43–70; por. Gulliver 1979; Koch 1974).

Część teoretycznych koncepcji zarządzania konfliktem koncentruje się na rozwiązaniach o charakterze kooperacyjnym, które mają zmusić zantagonizowane strony do współpracy, a dzięki temu zminimalizować (negatywne) skutki konfliktu (Boateng 2014, s. 2). Wśród takich rozwiązań można wskazać m.in. znalezienie wspólnego wroga lub sformułowanie nowego, nadrzędnego, podzielanego przez strony konfliktu celu, co z kolei pozwoli odwrócić uwagę od partykularnych celów będących przyczyną konfliktu (por. Sherif, Wilson 1953; Sherif 1967; Rao, Krishna 2009, s. 901–907; Schroeder 2015, s. 132–137; Kriesberg 2009).

Istotą konfliktu na tle likwidacji szkół, będącego przedmiotem analizy przedstawionej w niniejszym tekście, jest jego nierozwiązywalność. Nie oznacza to, że konfliktem tego typu nie można zarządzać. Wręcz przeciwnie, tyle że celem zarządzania będzie w tym przypadku minimalizowanie jego negatywnych konsekwencji oraz niedopuszczanie do eskalacji. Zarządzanie konfliktem – często utożsamiane z jego rozwiązywaniem – będzie więc miało na celu jego przezwyciężenie, co nie oznacza rozstrzygnięcia (czyli rozwiązania) (por. Schroeder 2015, s. 135). Zarządzania konfliktem nie należy zawężać wyłącznie do jego rozstrzygnięcia (rozwiązania). Za B. Kłusek-Wojciszke (2012, s. 114) można wskazać, że „określenia zarządzanie konfliktem lub kierowanie konfliktem,

używane zamiennie, odnoszą się zatem do szeregu działań zmierzających do minimalizowania negatywnych skutków konfliktu dla funkcjonowania organizacji⁵, a równocześnie wzmacniania jego skutków pozytywnych”. Podobną definicję proponuje R. Krzyżanowski, który wskazuje, że celem zarządzania konfliktem jest likwidacja sytuacji konfliktowej (rozumiana jako rozwiązanie konfliktu), ale także jej ograniczenie czy osłabienie, bądź też ukierunkowanie konfliktu, które pozwoli wykorzystać jego pozytywne efekty (Krzyżanowski 2012, s. 196, za: Schroeder 2015, s. 135). Analogicznie cel zarządzania konfliktem postrzega B. Kłusek-Wojciszke, stwierdzając, że powinno ono obejmować racjonalne działania umożliwiające wykorzystanie wszelkich możliwości, jakie daje konflikt, i jednocześnie minimalizować ryzyko związane z jego negatywnymi skutkami (Kłusek-Wojciszke 2012, s. 115; por. Jakubiak-Mirończuk 2010, s. 29; Saryusz-Wolska, Adamus-Matuszyńska 2011, s. 98).

Rozumienie zarządzania konfliktem wykraczające poza cel, jakim jest wyłączenie jego rozwiązanie, poszerza katalog metod zarządzania konfliktem. B. Kłusek-Wojciszke (2012, s. 117) wyróżnia trzy grupy metod zarządzania, które mają odmienne cele. Ich zastosowanie ma prowadzić do stymulowania konfliktu, jego ograniczania/tłumienia lub rozwiązania. Metody zarządzania konfliktem na tle likwidacji szkół, zidentyfikowane w toku badań przeprowadzonych przez autorów, odpowiadają metodom mającym na celu ograniczenie bądź/i stłumienie konfliktu, a więc jego przezwyciężenie⁶.

W przypadku konfliktu na tle likwidacji szkół metody zarządzania zmierzające do jego rozwiązania są nieskuteczne, a wręcz mogą pogarszać sytuację konfliktową (Johnson 1998, s. 2). W tym kontekście warto zwrócić uwagę na koncepcję *polarity management*⁷, która wyznacza ramy teoretyczne zarządzania konfliktem nierozwiązywalnym. Podejście to ma charakter uniwersalny i stanowi model (zestawienie zasad) pozwalający radzić sobie z konfliktami różnego typu, w których zaangażowane strony ułożone są na przeciwległych biegunach (ekstremach), bez szans na rozwiązanie zaistniałej sytuacji. Zarządzanie przeciwieństwami polega na balansowaniu pomiędzy odmiennościami i różnicami (Schulte 2016; por. Levknecht 2013). Ze względu na to, że sytuacje takie są stale obecne i nieuniknione, zarządzanie silnie spolaryzowanym układem okazuje się kluczową kompetencją liderów, członków zespołów oraz całych organizacji (por. Burns 1999). Najistotniejsze jest jednak właściwe zdiagnozowanie sytuacji i dostrzeżenie braku możliwości jej rozwiązania. Każda sytuacja ma wyjątkowy, unikający charakter i wymaga odmiennego podejścia zgodnie z przygotowaną matrycą

⁵ Gmina jest przykładem organizacji. Szerzej: Kożuch 2017, s. 45; Nowak 2013, s. 125.

⁶ Określenie „przezwyciężenie” konfliktu nie jest tożsame z jego rozwiązaniem, choć zastosowanie niektórych form przezwyciężania konfliktów może skutkować jego rozwiązaniem. Przez rozwiązanie konfliktu autorzy rozumieją definitywne zakończenie konfliktu, będące skutkiem eliminacji jego źródła, oraz ograniczenie skutków konfliktu. Celem przezwyciężenia konfliktu jest przede wszystkim ograniczenie jego rozprzestrzeniania się (eskalacji) oraz minimalizowanie negatywnych skutków sytuacji konfliktowej (Kotarba 2011, s. 113–114; por. Sztumski 2000, s. 92).

⁷ Autorzy tłumaczą termin jako „zarządzanie przeciwieństwami”, „zarządzanie różnicami”, „zarządzanie rozbieżnościami” lub „zarządzanie ekstremami”. Określenia te stosują wymiennie.

(mapą) (Johnson 1998, s. 2; 2014, s. 4–5). Zarządzanie rozbieżnościami (*polarity management*) zyskuje na znaczeniu wraz ze zmieniającą się rzeczywistością, w której różnice rozprzestrzeniają się na nowe obszary życia (publicznego, społecznego, prywatnego). Rosnącemu zróżnicowaniu sprzyjają złożoność życia, różnorodność, tempo zachodzących zmian oraz odporność (opór) niektórych podmiotów na zachodzące przeobrażenia (Johnson 1998, s. 2, 6; 2014, s. 4–5; szerzej: Johnson 2009; por. Schulte 2016; SAPICS 2015).

Istotą podejścia *polarity management* jest pogłębione spojrzenie na sytuację konfliktową i podejmowanie działań niestandardowych, wykraczających poza dotychczasowe schematy, które w przypadku konfliktów nierozwiązywalnych nie znajdują uzasadnienia (Schulte 2016). Podejście to jest w dużej mierze uzależnione od lidera, jego zdolności prognostycznych oraz empatii. Wśród kluczowych kompetencji liderów w odniesieniu do zarządzania rozbieżnościami wskazać należy: a) świadomość istnienia interesów nieujawionych poza tymi, które są przyczyną konfliktu, b) przewidywanie długo- i krótkofalowych skutków sytuacji konfliktowej oraz podejmowanych decyzji, c) świadomość ograniczonej wiedzy i zdolności poznawczych, które pozwalają na rozwiązania optymalne, a nie doskonałe, d) traktowanie sytuacji konfliktowej jako wyjątkowej, nieoczywistej, której nie da się rozstrzygnąć z wykorzystaniem sprawdzonych metod, a także e) dostrzeganie wartości w skrajnych stanowiskach deklarowanych przez strony, oraz f) świadomość możliwości wystąpienia niezamierzonych skutków podejmowanych działań w procesie zarządzania (SAPICS 2015).

Specyfika konfliktów na tle likwidacji szkół w badanych gminach

Powodem konfliktów na tle likwidacji szkół, zaobserwowanych w badanych przez autorów gminach, okazało się poczucie deprywacji, wynikające z utraty dotychczasowego stanu posiadania, i krzywdy w związku ze zmianą sytuacji na gorszą (por. Coser 1957, s. 203; Allan 2007, s. 212). Konflikty na tle likwidacji szkół były widoczne przede wszystkim na linii: władze gminy (zwłaszcza wójt) – interesariusze lokalnej polityki oświatowej; do tych ostatnich zaliczyć należy: a) społeczność miejscowości, w której planowano likwidować szkołę, b) nauczycieli likwidowanej szkoły oraz c) rodziców uczniów tejże szkoły (Kołomycew 2017a). Likwidacja szkoły w ocenie społeczności lokalnej oznaczała likwidację nie tylko placówki edukacyjnej, lecz także ośrodka integracji społeczności lokalnej, symbolu współpracy i jedności (por. Czarnecka 1994, s. 46; Tołwińska-Królikowska 2015; Rutkowska 2015, s. 77; Kotarba 2017, s. 52; Dziemianowicz-Bąk, Dzierzgowski 2014, s. 26; Bajerski, Błaszczuk 2015, s. 85). W przypadku nauczycieli likwidacja szkoły wiązała się z utratą pracy, ewentualnie – o ile w danej gminie pojawił się pomysł przekazania lub powołania szkoły stowarzyszeniowej – pogorszeniem dotychczasowych warunków zatrudnienia (por. Majewska 2015, s. 31; Lipka-Szostak 2015, s. 68; Kołomycew, Kotarba 2018, s. 212–214). Z kolei w przypadku rodziców uczniów likwidacja szkoły powodowała konieczność dowożenia dzieci do szkół. Rodziło to obawy o bezpieczeństwo, zwłaszcza

najmłodszych dzieci, oraz o ich aklimatyzację w nowej, znacznie większej szkole (Bajerski, Błaszczak 2015, s. 84, 95).

Tab. 1. Przyczyny zaangażowania się lokalnych interesariuszy w konflikt z władzami lokalnymi w związku z likwidacją szkoły

Grupa interesariuszy	Skutki wynikające z likwidacji szkoły	Działania pozwalające przezwyciężyć konflikt
społeczność lokalna	<ul style="list-style-type: none"> – utrata miejsca integracji społecznej – utrata symbolu vitalności i rozwoju miejscowości – utrata symbolu jedności i współpracy społeczności lokalnej 	<ul style="list-style-type: none"> – przekazanie budynków poszkolonych na rzecz społeczności (np. świetlica) – zrekompensowanie utraty szkoły przez inwestycje na terenie miejscowości
rodzice	<ul style="list-style-type: none"> – utrata poczucia bezpieczeństwa (obawy o dzieci w większych szkołach) – utrata dotychczasowej wygody wynikającej z bliskości szkoły 	<ul style="list-style-type: none"> – utrzymanie szkoły dzięki zmianie organu prowadzącego (np. stowarzyszenie) – organizacja sprawnego dowozu dzieci do szkół – zapewnienie lepszych warunków nauczania
nauczyciele	<ul style="list-style-type: none"> – utrata pracy – pogorszenie warunków zatrudnienia 	<ul style="list-style-type: none"> – zapewnienie pracy w innych szkołach na terenie gminy na dotychczasowych warunkach

Źródło: opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę skutki wynikające z likwidacji szkoły dla poszczególnych grup interesariuszy oraz zakres ustępstw (tab. 1), na które są oni w stanie się zgodzić, należy wskazać, że konflikt powstały w związku z likwidacją szkoły jest *de facto* nierozwiązywalny. W żadnej z badanych gmin władze nie wycofały się z decyzji o likwidacji szkół mimo silnego oporu społecznego (konfliktu) i obaw o utratę poparcia politycznego (por. Dziemianowicz-Bąk, Dzierzgowski 2014, s. 24–30; Kloc 2012; Kołomycew, Kotarba 2018, s. 314–328). Teoretycznie władze gmin mogły podjąć odgórnie decyzję o likwidacji szkoły, nie licząc się z pozostałymi interesariuszami, i postawić ich przed faktem dokonanym⁸. Jednak w większości badanych gmin obawa wójtów o utratę poparcia w kolejnych wyborach była na tyle duża, że wdrażali działania zmierzające do przezwyciężenia konfliktu i tym samym ograniczenia jego negatywnych konsekwencji.

Zatrudnienie nauczycieli w innych szkołach samorządowych – warunek ich wycofania się z konfliktu

W konflikcie na tle likwidacji szkół kluczową rolę odgrywali nauczyciele, byli inspiratorami i liderami oporu. Ich zaangażowanie w obronę szkoły wynikało z ochrony własnego interesu, jakim było utrzymanie pracy na dotychczasowych

⁸ Spośród badanych gmin tylko w dwóch jednostkach (PI, SII) zaobserwowano taką praktykę. Wójtowie mieli jednak alternatywę zatrudnienia i nie obawiali się aż tak bardzo utraty stanowiska. Szerzej: Kołomycew, Kotarba 2018.

warunkach. Władze gmin zdawały sobie sprawę z istotnego wpływu nauczycieli na społeczność lokalną (por. Smak, Walczak 2015; Sadura, Murawska, Włodarczyk 2017, s. 13, 51; Matysiak-Błaszczyk, Słupska 2013; CBOS 2013). Ich bezpośredni kontakt z rodzicami uczniów, a pośrednio możliwość oddziaływania na szersze kręgi mieszkańców, powodowały obawy wójtów o to, że nauczyciele będą w stanie skutecznie podburzyć, zmobilizować i zwrócić mieszkańców przeciwko władzom lokalnym (por. Kloc 2012, s. 44–45). Przykładem może być wypowiedź wójta jednej z gmin w województwie świętokrzyskim:

Oczywiście, że nauczyciele. Zresztą ja od początku na tych spotkaniach mówiłem, że będzie to okazja do pozbycia się słabych nauczycieli. A w każdej z tych szkół tacy byli. [...] To byli głównie dyrektorzy szkół. To było pięciu dyrektorów. Oni mobilizowali (S/I/W).

O kluczowej roli nauczycieli w konflikcie świadczy także wypowiedź wójta gminy z województwa pomorskiego, który stwierdził:

Te protesty, to wszystko jest inspirowane przez nauczycieli. Tylko. Tylko. To wyjątkowo, że jest tam gdzieś takie środowisko, że są społecznicy. Ale generalnie nauczyciele. Nauczyciele robią najwięcej (P/II/W).

Podobne zdanie na temat roli nauczycieli w konflikcie na tle likwidacji szkół miał radny jednej z gmin w województwie mazowieckim:

No, opory były duże. Buntowali się nauczyciele. Podeszli ich taktycznie. Zapewniono im miejsca pracy. I się bunt skończył. Rodzice, no to część... narzekań, to parcie tych rodziców przez nauczycieli. To jest obrona miejsc pracy (M/III/R5).

Konsekwencje działań nauczycieli w badanych gminach oraz obawy przed nimi spowodowały, że w siedmiu z nich wójtowie postanowili – wbrew pierwotnym planom – zatrudnić nauczycieli zlikwidowanych szkół w innych szkołach prowadzonych przez gminę. Jednocześnie mieli świadomość, że działanie to jest nieracjonalne pod względem ekonomicznym, gdyż to właśnie wynagrodzenia nauczycieli pochłaniają największą część budżetu przeznaczanego na realizację zadań oświatowych (NIK 2014, s. 9; Maj-Waśniowska 2017, s. 125–142; Kołomycew, Kotarba 2018, s. 238–253)⁹. O nieracjonalności (w wymiarze finansowym) takiego działania świadczy wypowiedź wójta gminy SIV z województwa świętokrzyskiego:

Staraliśmy się, żeby mieli zapewnione [miejsca pracy – aut.] w innych szkołach, nawet kosztem zwiększania zatrudnienia, nie bardzo racjonalnego, prawda? Ale staraliśmy się, żeby mieli. U nas nie było jakiegoś takiego oporu związanego ze zwolnieniami. Staraliśmy się, żeby nie było. Zdarzały się przypadki, że ktoś tam musi odejść. Ale żeby taka masowa fala, to nie (S/IV/W).

Mimo iż nauczyciele, broniąc szkoły, podnosili różne argumenty, zarówno władze badanych gmin, jak i członkowie społeczności lokalnej mieli świadomość, że bronią oni wyłącznie własnego interesu – miejsc pracy (Kołomycew,

⁹ W badanych gminach średni udział wynagrodzeń w wydatkach bieżących na oświatę wynosił 62%. Szerzej: Kołomycew, Kotarba 2018.

Kotarba 2018, s. 305–314). Część wójtów, mając tę świadomość, próbowała nie dopuścić do eskalacji konfliktu i składała nauczycielom obietnicę zatrudnienia już podczas nieoficjalnych spotkań poprzedzających rozpoczęcie procesu likwidacji. Działanie to nie tylko gwarantowało wycofanie się nauczycieli, ale nawet – np. w gminie PII (województwo pomorskie) – pozyskanie „emisariuszy”, którzy przekonywali buntujących się rodziców do słuszności decyzji. Świadczą o tym wypowiedzi zarówno wójta, jak i nauczycieli zlikwidowanych szkół:

Wielokrotnie mówiłem, że jest to moment taki, że zapewniamy pracę. I dostali naprawdę pracę. [...] Moim ambasadorem byli nauczyciele, do których dzieci miały przyjść [po likwidacji szkoły – aut.] (P/II/W).

Tak, jako nauczyciele pomogliśmy przeprowadzić „bezboleśnie” tę likwidację, dlatego, że myśmy robili spotkania z rodzicami. Że zmieni się o tyle, że zmieni się miejsce (P/II/DS).

A wiecie państwo, że likwidacja szkoły to jest przede wszystkim... no nauczyciele i rodzice. I my żeśmy wytłumaczyli rodzicom – i może dlatego nie było takiej szalonej akcji protestacyjnej [...] Tak, myśmy od początku o tym wiedzieli. W momencie, gdy pan wójt przyjechał z tą informacją, powiedział nam, że żaden pracownik szkoły nie straci pracy (P/II/DS).

Zmiana organu prowadzącego szkoły jako sposób przezwyciężenia konfliktu

Możliwość prowadzenia szkół przez podmioty niepubliczne została zagwarantowana w przepisach prawa oświatowego wraz z przyjęciem ustawy o systemie oświaty w 1991 r.¹⁰ Rozwiązanie to zapewniało dualny charakter systemu edukacji w Polsce – publiczny i niepubliczny (Zbróg 2010; Paluch 2007). W związku z pojawiającymi się problemami z utrzymaniem małych szkół zlokalizowanych na obszarach wiejskich w 2009 r. wprowadzono rozwiązanie pozwalające na przekazywanie szkół liczących do 70 uczniów podmiotom niepublicznym bez ich formalnej likwidacji (por. Kurzyna-Chmiel 2013, s. 297–301; 2014, s. 504–507)¹¹. Choć rozwiązanie to wydawało się interesujące i stanowiło przykład pogłębionego uspołecznienia systemu oświaty, to nie stało się powszechne (szerzej: Herczyński, Sobotka 2014, s. 18; Dziemianowicz-Bąk, Dzierzgowski 2014, s. 21–23). W badanych gminach w ogóle nie zostało zastosowane. Powodem była konstrukcja samego mechanizmu przekazania szkoły, który stwarzał ryzyko jej „zwrotnego przejścia” w sytuacji, gdy nowy, niepubliczny organ prowadzący się nie sprawdzi lub zrezygnuje z realizacji zadania¹² (szerzej: Liszka-Michałka 2017, s. 21; por. Majewska 2015, s. 36). Znacznie częściej władze gmin decydowały się na tzw. przekazanie bez umowy, co w praktyce oznaczało formalną likwidację szkoły, po uprzednim zapewnieniu mieszkańców, że na jej bazie będzie

¹⁰ Art. 5 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. 1991 Nr 95, poz. 425.

¹¹ Obecnie podstawą do przekazania szkoły jest art. 9 ustawy z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 996 z późn. zm.

¹² Tamże, art. 9 pkt 6.

funkcjonowała szkoła ze zmienionym organem prowadzącym (por. Herczyński, Sobotka 2014; Dziemianowicz-Bąk, Dzierzowski 2014).

Zmiana organu prowadzącego szkoły przeznaczonej do likwidacji była mechanizmem, który pozwalał przezwyciężyć konflikt. Gwarantowała bowiem wycofanie się z konfliktu rodziców uczniów, dla których sam organ prowadzący nie miał znaczenia. W ich interesie leżało utrzymanie szkoły. Spośród badanych gmin, w trzech (MII, SI i SIII) wskutek procesów likwidacyjnych powstały lokalne stowarzyszenia, które podjęły się prowadzenia szkół w miejscu dotychczas istniejących – samorządowych. Warunkiem powołania stowarzyszeń we wszystkich gminach była obecność lidera. W dwóch z nich rolę tę odgrywał wójt, który jeszcze przed likwidacją deklarował pomoc i wsparcie dla szkoły, o ile zostanie ponownie otwarta jako placówka prowadzona przez podmiot niepubliczny. „To był wójta pomysł, żeby tu lokalne stowarzyszenie tworzyć” (M/II/K) – stwierdził na przykład respondent w jednej z gmin w województwie mazowieckim (szerzej: Kołomycew 2017b; Kołomycew, Kotarba 2018, s. 284–292). Warunkiem powodzenia takiego rozwiązania była nie tylko wola władz, lecz także zaangażowanie nauczycieli oraz społeczności lokalnej. Nie zawsze było ono wynikiem oddolnej inicjatywy¹³. Jak przyznał wójt przywołanej już gminy:

To nie było takie proste. To za krawat się z tłumem wyjęło te cztery osoby. Macie stać. I oni w 16 osób zawiązali [stowarzyszenie – aut.]. I potem się zaczęli układać sami. Myśmy sami cały czas dyrygowali tym wszystkim. Dyrygowali, bo nam zależało, żeby to było (M/II/W).

Sprawniej proces ten przebiegał w gminach, które miały już doświadczenia związane z funkcjonowaniem na ich terenie szkół prowadzonych przez podmioty niepubliczne. Tak stwierdził radny jednej z gmin w województwie świętokrzyskim:

[...] jakoś udało się to nam ludziom wytłumaczyć. Mieliliśmy na przykładzie wcześniej zlikwidowaną szkołę w [tu padła nazwa miejscowości – aut.]. Jakie tam wyniki, jaki poziom edukacji w tamtej szkole jest. To tym żeśmy uzasadniali, że to jest możliwe i dla rodziców, i dla dzieci (S/I/R2).

Propozycje tworzenia lokalnych stowarzyszeń (lub przekazywania szkół zewnętrznym podmiotom) padały w każdej gminie, jednak w większości przypadków wójtowie byli świadomi braku potencjału i kompetencji społeczności lokalnych do realizacji zadań oświatowych (Kołomycew 2017b). Wójtowie zdawali sobie także sprawę z tymczasowości tego rozwiązania, gdyż byli przekonani, że w obliczu niżu demograficznego nawet mimo wsparcia władz gminy podmioty te nie będą w stanie funkcjonować w dłuższej perspektywie (por. Kołomycew, Kotarba 2018). Powołanie lokalnego stowarzyszenia, które podjęło się realizacji zadań oświatowych, nie rozwiązywało jednak konfliktu na tle likwidacji.

¹³ Zaangażowanie nauczycieli w tworzenie stowarzyszeń wynikało z braku alternatywy, gdyż w omawianych trzech gminach likwidacji ulegała większość szkół gminnych. Władze tych jednostek zdecydowały o pozostawieniu – jako szkół samorządowych – wyłącznie szkół w głównych miejscowościach gminy (po jednej w każdej).

Powodowało wycofanie się rodziców uczniów, ale nie satysfakcjonowało nauczycieli. Niemniej brak alternatywy zatrudnienia w innych placówkach oświatowych samorządowych powodował, że nauczyciele angażowali się w założenie stowarzyszenia i prowadzenie szkoły (por. Kloc 2012, s. 44). Przykładem jest wypowiedź jednej z nauczycielek zlikwidowanej szkoły, a następnie prezesa stowarzyszenia i dyrektorki szkoły przez nie prowadzonej: „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/ST)¹⁴.

Obietnice dla społeczności i ich rola w przewycięzeniu konfliktu

Wójtowie byli świadomi, że likwidacja szkoły wzbudzi opór mieszkańców, wśród których pojawiało się poczucie, że „oto władze lokalne pozbawiają nas istotnej wartości”, jaką stanowi szkoła. Starali się w jakiś sposób zrekompensować tę stratę lokalnej społeczności. W toku badań zidentyfikowano kilka form takich działań. Przede wszystkim w przypadku całkowitej likwidacji szkoły obiecywano, że opustoszałe budynki pozostaną do dyspozycji mieszkańców. Miało to wywołać w świadomości lokalnej społeczności przekonanie, że „nie traci ona wszystkiego”. Najczęściej proponowano utworzenie w miejscu szkoły świetlicy wiejskiej. Nieco mniej atrakcyjnym dla mieszkańców rozwiązaniem była obietnica zagospodarowania obiektów przez gminę lub inny podmiot publiczny (np. stworzenie domu dla samotnych matek w gminie PIII w województwie pomorskim).

Na obniżenie napięć społecznych wywołanych likwidacją szkoły i w konsekwencji na przewycięzenie konfliktu miały też wpłynąć obietnice związane z minimalizacją niedogodności związanych z koniecznością przeniesienia uczniów zlikwidowanych szkół do innych placówek (dowóz dzieci do szkół). Władze gminy – już w momencie ogłaszania decyzji o planowanej likwidacji – zapewniały, że zorganizują sprawny dowóz uczniów, a także utworzą świetlice lub zwiększą dostępność już istniejących. Proponowano również rozwiązania wykraczające poza ustawowy obowiązek zapewnienia uprawnionym uczniom dowozu, na przykład zabieranie ich bezpośrednio spod domów. Należy podkreślić, że obietnice te faktycznie realizowano: „Okazało się, że autobus zabierze je [dzieci – aut.] nawet gdzieś tam blisko, w okolicy domu, do szkoły, więc rodzic nie musi się jakby martwić, że dziecko idzie na piechotę, czy odwozić; tylko je zabieramy” (M/III/R2).

Na negatywne reakcje i przyjmowanie konfrontacyjnych postaw przez rodziców dzieci w wieku szkolnym wójtowie próbowali również wpłynąć deklaracjami o zapewnieniu w „nowych” szkołach lepszych warunków nauczania. Władze gmin zapewniały, że przynajmniej część oszczędności uzyskanych w związku z likwidacją szkół przeznaczą na remonty i doposażenie pozostałych placówek. W toku badań trudno było jednoznacznie zweryfikować, czy obietnice

¹⁴ Cytat w oryginalnym brzmieniu. Respondentka, opisując sytuację nauczycieli, użyła rodzaju męskiego.

zrealizowano, zwłaszcza że z zasady większe szkoły dysponowały lepszymi warunkami nauczania już w chwili podejmowania decyzji o likwidacji mniejszych szkół. Należy jednak podkreślić, że żaden z respondentów nie podnosił problemu niedotrzymania obietnic władz w tym zakresie.

Niektórzy z wójtów podejmowali również działania skierowane do węższych kręgów zainteresowanych. W jednej z gmin w województwie świętokrzyskim, wbrew woli jej władz, nauczyciele i rodzice założyli stowarzyszenie i podjęli się prowadzenia szkoły utworzonej na bazie zlikwidowanej placówki. Spowodowało to konieczność przekazywania przez gminę subwencji oświatowej przypadającej na uczniów, którzy pozostali w tej szkole. Rozwiązanie takie osłabiało finansową efektywność likwidacji szkoły samorządowej, wobec czego wójt starał się skłonić rodziców, by nie posyłali dzieci do szkoły „stowarzyszeniowej”. Zachętą miała być pomoc w zatrudnieniu pozostających bez pracy rodziców:

No część osób uległo. Dali się przekonać. Dostali pracę, tzw. staż czy prace interwencyjne na trzy miesiące. A później rodzice do domu, a dziecko już zostało w... [szkole samorządowej – aut.] (SIII/R2/N/ST).

Inne działania władz gmin zmierzające do przewyciężenia konfliktu

W niektórych gminach władze lokalne w celu przewyciężenia konfliktów na tle likwidacji szkół uciekały się do niestandardowych, etycznie wątpliwych działań. Wprawdzie nie miały one powszechnego charakteru, jednak warto zwrócić na nie uwagę, kwestie te bowiem rzadko są uwzględniane w dyskursie publicznym na temat zmian w sieci szkół. Tymczasem pokazują specyfikę lokalnych społeczności i klimat, w jakim dokonywano likwidacji. Jednym ze sposobów było antagonizowanie oponentów, co miało spowodować przeniesienie konfliktu na inne, zastępcze obszary (por. Sobkowiak 1996, s. 111–112). Zaobserwowano próby zarówno osłabienia jedności środowiska nauczycieli, jak i antagonizowania nauczycieli i rodziców. W odniesieniu do nauczycieli działania władz polegały na oferowaniu niektórym z nich pracy w innych szkołach. Powodowało to wyłączenie się tych osób z działań na rzecz utrzymania szkoły (jako samorządowej lub prowadzonej przez stowarzyszenie). Jak się wyraził jeden z wójtów gminy w województwie pomorskim:

To, co zaważyło o sukcesie, to... była taka sytuacja, że miały być wybory dyrektora szkoły w [...]. No więc obiecałem pani dyrektor z [...] [miejscowości, w której likwidowano szkołę – aut.], że zostanie dyrektorem szkoły w [...], i myślę, że to też miało wpływ (PII/W).

Przykładem działań nakierowanych na zantagonizowanie mieszkańców z nauczycielami może być postępowanie w jednej z gmin województwa pomorskiego, tak przedstawione przez respondenta – radnego gminy:

Zastosowałem taki manewr: wbiłem klin między nauczycieli a rodziców. Udało mi się sprytnie zrobić i w pewnym momencie nauczyciele zostali sami. Rodzice zaczęli inaczej mówić. I dlatego nam się tam bardzo udało. [Pytanie uzupełniające: co konkretnie

państwo zrobiliście?] Jedna istotna sprawa – ujawnienie zarobków nauczycieli. Ale nie konkretnie, tylko globalnie – średnie wynagrodzenie (P/IV/R1).

Najbardziej kontrowersyjne były działania podjęte w jednej z gmin województwa pomorskiego, zastosowane wobec nie najlepiej sytuowanych rodziców uczniów. Dotyczyło to rodziców, którzy po bezskutecznej próbie obrony szkoły i decyzji o jej likwidacji, chcąc wyrazić niezadowolenie z postępowania władz gminy, postanowili wysłać dzieci do szkoły w sąsiedniej gminie. Spowodowało to konieczność przekazywania tej jednostce samorządowej odpowiedniej części subwencji oświatowej. Podobnie jak w przytoczonym wcześniej przypadku, ze szkołą stowarzyszeniową w województwie świętokrzyskim, wywołało to negatywne skutki dla gminy, w której zlikwidowano szkołę, gdyż nie zachowała zaoszczędzonych na likwidacji placówki środków. Władze gminy zaczęły naciskać – przez podległe im jednostki organizacyjne – na rodziców, odmawiając im pomocy socjalnej:

Jedynie, co pozyskali, to może z dziesięcioro dzieci, ale to były dzieci, które były uzależnione od zapomóg z GOPS-u. [...] Dzieci poszły do [...] [szkoły w innej gminie – aut.], ale GOPS nie dał im „dożywiania”. Dofinansowania na dożywianie. I zgłosił do sądu, że dzieci są niedożywiane. [...] My się odwołaliśmy do sejmiku. [...] I oni to wypłacili. No, ale się zaczęło. Utrudnianie z zapomogami, zgłaszanie do sądu, że dzieci zaniedbane, brudne itd. Tak że te dzieci, te rodziny, które żyły z zasiłków..., no to zabrali te dzieci (P/I/N/ST).

Dyskusja i wnioski

Przytoczone w analizie przykłady działań podejmowanych przez wójtów w związku z likwidacją szkół można uznać za sposoby zarządzania powstałymi na tym tle konfliktami. Należy przy tym zaznaczyć, że formalnie decyzję o likwidacji szkoły podejmuje organ stanowiący, jednak to wójt ma dominującą pozycję w lokalnej społeczności i we władzach gminy oraz realne możliwości sprawcze¹⁵. Ma to dwie konsekwencje. Po pierwsze, to on „odpowiada” za zaistniałą sytuację, a więc i jego przede wszystkim dotyczą skutki niepopularnej wśród mieszkańców decyzji. Po drugie, dysponuje on instrumentami, za pomocą których może wpływać na przebieg konfliktu, czyli nim zarządzać (por. Sielski 2012, s. 59). Za uzasadnione należy uznać zatem skoncentrowanie się w analizie na działaniach organów wykonawczych i odwoływanie się do ich poglądów i ocen, oczywiście z uwzględnieniem zdania pozostałych interesariuszy, przede wszystkim nauczycieli i rodziców uczniów.

Odniesienie sposobów zarządzania analizowanymi konfliktami do przywołanych podejść teoretycznych skłania do uznania, że każdy z nich wypełniał niektóre założenia charakterystyczne dla poszczególnych koncepcji. Jednak nierozwiązywalność konfliktów na tle likwidacji szkół jako ich charakterystyczna cecha powodowała, że zarządzanie nimi polegało na dążeniu do ograniczenia napięć

¹⁵ Między innymi ze względu na silny mandat społeczny związany z bezpośrednim wyborem oraz uwarunkowania formalno-instytucjonalne (w tym szeroki zakres kompetencji).

i osłabienia negatywnych skutków konfliktów. Chodziło zatem o ich przewycięzanie, a nie usunięcie przyczyn, co – zgodnie z przyjętymi założeniami – warunkuje rozwiązanie konfliktu. W żadnej z badanych gmin wójt jako reprezentant organu prowadzącego szkoły oraz osoba mająca realne zdolności zarządzania konfliktem nie dopuszczał takiej możliwości. W takiej sytuacji z katalogu metod proponowanych w ramach teorii zarządzania konfliktem do dyspozycji pozostawały nieliczne. Należy zaznaczyć, że wójtowie zwykle stosowali jednocześnie kilka metod, a ich dobór wynikał z lokalnych uwarunkowań.

Likwidacja szkoły z jednoczesnym zapewnieniem powołania jej na nowo jako szkoły prowadzonej przez podmiot niepubliczny oraz deklaracją wsparcia przez władze samorządowe to przykład regulowania konfliktu przez wprowadzenie nowych zasad funkcjonowania na poziomie organizacji (jednostki samorządu terytorialnego) (Proksch 2016). Podobny charakter miały działania dotyczące zorganizowania sprawnego dowozu uczniów do większych szkół oraz dobrej opieki w czasie przebywania poza domem. Należy zwrócić uwagę na selektywne pod względem adresatów oddziaływanie zastosowanych rozwiązań. Już ta okoliczność powodowała, że mogły one doprowadzić „tylko” do osłabienia konfliktów. W każdym przypadku pozostawała grupa uczestników konfliktu, dla której podjęte działania nie były satysfakcjonujące.

Zarządzanie konfliktem przez wspieranie dalszego funkcjonowania likwidowanej szkoły jako tzw. szkoły stowarzyszeniowej wypełnia również teoretyczne założenia kooperacyjnego dążenia do rozwiązania konfliktu (Boateng 2014), przy czym należy ponownie podkreślić, że w analizowanych przypadkach chodziło o przewycięzanie konfliktów przy możliwie daleko idącym osłabieniu ich dynamiki i negatywnych skutków. Taki sposób zarządzania konfliktem uwidocznił także pozytywne skutki sytuacji konfliktowej (por. Klusek-Wojciszke 2012; Coser 1956). Dalsze funkcjonowanie zlikwidowanych szkół jako stowarzyszeniowych z jednej strony zmniejszało obciążenia budżetów gmin, a z drugiej zapewniało realizację interesów uczniów i ich rodziców oraz, w nieco mniejszym stopniu, nauczycieli¹⁶. Ponadto pozytywnie wpływało na integrację lokalnej społeczności i nauczycieli, wzmacniało aktywność publiczną i powodowało wzięcie odpowiedzialności za szkołę. Prawdopodobnie gdyby nie doszło do konfliktu, czyli gdyby szkoły nie likwidowano lub gdyby likwidacja nie spotkała się z żadnym sprzeciwem społeczności lokalnej, wskazane procesy nie wystąpiłyby.

Również pozostałe przytoczone w tekście metody zarządzania konfliktami zastosowane przez wójtów, tj. zatrudnienie nauczycieli likwidowanych szkół w innych samorządowych jednostkach, obietnice rekompensat dla lokalnej społeczności lub próby osłabienia jednostronnej strony konfliktu przez antagonizowanie składających się na nią grup, wypełniają tylko niektóre założenia „tradycyjnych” teorii zarządzania konfliktami. Dlatego też odwołanie się do podejścia *polarity management*, dotychczas mało rozpowszechnionego, aczkolwiek mającego potencjał eksplanacyjny z uwagi na uniwersalność, elastyczność

¹⁶ Nauczyciele utrzymywali zatrudnienie, jednak na mniej korzystnych warunkach, gdyż nie obejmowała ich ochrona ani „przywileje” związane z Kartą nauczyciela.

i realistyczne ujęcie konfliktów, zwłaszcza tych nierozwiązywalnych, zdaniem autorów jest zasadne (Schulte 2016). Koncepcja ta kładzie nacisk na rolę lidera (w tym przypadku wójta) oraz oferuje bardziej kompleksowe ujęcie specyficznych konfliktów, jakimi są konflikty na tle likwidacji szkół. Przede wszystkim uznaje istnienie konfliktów nierozwiązywalnych, co przekłada się na odwołanie do katalogu metod zarządzania adekwatnych do rzeczywistej sytuacji (czyli zmierzających do osłabienia intensywności, ograniczenia skutków i przezwyciężenia konfliktów), z uwzględnieniem ich różnorodności oraz lokalnych kontekstów.

Z trzech istotnych czynników wpływających na zarządzanie konfliktami nierozwiązywalnymi, tj. kluczowej roli lidera (z uwzględnieniem jego kompetencji przywódczych), jego zdolności prognostycznych oraz empatii (SAPICS 2015), dwa pierwsze nie budzą wątpliwości. Jak wynika z przeprowadzonej analizy, wójtowie byli świadomi możliwych społecznych i politycznych konsekwencji likwidacji szkół oraz nieuchronności konfliktów. W związku z tym starali się łagodzić niepożądane skutki działań racjonalizacyjnych i zarządzać konfliktem w taki sposób, by doprowadzić do jego przezwyciężenia, nawet jeżeli miałyby to osłabić efektywność finansową prowadzonych działań oszczędnościowych (zob. Kołomycew, Kotarba 2018, s. 314–328). Podejmowali liczne działania typowe dla zarządzania nierozwiązywalnym konfliktem społecznym, próbując balansować w sytuacji, gdy interesy stron były nie do pogodzenia. Z reguły właściwie diagnozowali sytuację, stosowali oryginalne, uwzględniające lokalny kontekst działania, antycypowali ich skutki.

Pewne wątpliwości w odniesieniu do analizowanych przypadków budzi założenie koncepcji *polarity management*, dotyczące poczucia empatii liderów i jego przełożenia na styl zarządzania konfliktem. Analiza zależności między poczuciem empatii a jakością decyzji wykracza poza dziedzinę nauk politycznych, lokując badania w zakresie psychologii (Decety, Cowell 2014; Mencl, May 2009). W prowadzonych przez autorów badaniach aspekt ten nie był uwzględniany. Niemniej w zdecydowanej większości rozważanych przypadków¹⁷ zaobserwowano „rozumienie” przez wójtów trudnej sytuacji strony przeciwnej, co z pewnymi zastrzeżeniami można uznać za przejaw empatii, która może wpływać na łagodzenie zajmowanych przez decydentów stanowisk (por. DeLashmutt 2011; Peters i in. 2006; Kozuch 2012; Edlins, Dolamore 2018). Zwłaszcza że sąd ten oparty jest nie tylko na deklaracjach, lecz także na rzeczywistych działaniach. Istotną okolicznością pozostaje jednak motywacja takich działań, a jak pokazały badania, ważną rolę w zarządzaniu konfliktami odgrywały interes polityczny wójtów i obawa przed negatywnymi konsekwencjami podejmowanych decyzji dla ich dalszej kariery.

Reasumując, należy zauważyć, że jedną z ważniejszych, a zarazem z najbardziej kosztownych polityk publicznych realizowanych na poziomie lokalnym przez gminy jest polityka oświatowa. Zachodzące w ostatnich latach zmiany

¹⁷ Posunięcia oceniane przez autorów niniejszego tekstu jako nieetyczne (przekupstwo, zastraszanie), charakterystyczne dla zarządzania konfliktem w „tradycyjnym ujęciu” (por. Klusek-Wojciszke 2012, s. 119, 122–123), stosowane były sporadycznie.

w otoczeniu, zwłaszcza związane z procesami demograficznymi, zmuszają władze jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania działań oszczędnościowych, w tym racjonalizacji sieci szkół. W skrajnej formie wiąże się to z ich likwidacją, która z jednej strony prowadzi do ograniczenia wydatków, jednak z drugiej niesie określone koszty społeczne i polityczne, przede wszystkim dla organów wykonawczych gmin. Szkoły na terenach wiejskich pełnią szersze niż tylko edukacyjne funkcje i w związku z tym ich likwidacja jest dla różnych interesariuszy polityki oświatowej dotkliwa. Prowadzi to do podejmowania prób zachowania *status quo* i wywołuje konflikty, których jedną ze stron zawsze są lokalne władze, a ściślej – organy wykonawcze. Przeprowadzona analiza potwierdziła przyjętą hipotezę o zarządzaniu przez wójtów konfliktami powstałymi na tle likwidacji szkół. Motywuje ich do tego przede wszystkim obawa przed konsekwencjami społeczno-politycznymi (w tym dla ich własnego interesu politycznego), ale i zrozumienie sytuacji innych uczestników konfliktu. Jak już zaznaczono, celowy dobór próby nie upoważnia do uogólniania wniosków, jednak można przypuszczać, że w innych gminach, w których dochodzi do konfliktów na tle racjonalizacji sieci szkół, wójtowie – uwzględniając lokalne uwarunkowania – zarządzają nimi w podobny sposób.

Literatura

- Allan K., 2007, *The Social Lens: An Invitation to Social and Sociological Theory*, Thousand Oaks: Sage Publishing.
- Bajerski A., 2014, „Lokalne konflikty wokół rejonizacji kształcenia na obszarach wiejskich w Polsce”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4(58), s. 125–143.
- Bajerski A., Błaszczuk A., 2015, „Likwidacja szkół podstawowych na wsi: perspektywy władz lokalnych, nauczycieli, rodziców, uczniów i pozostałych mieszkańców”, *Przegląd Badań Edukacyjnych*, nr 21, s. 81–105.
- BDL GUS 2018, Bank Danych Lokalnych GUS (28.05.2018).
- Bercovitch, J., 1983, „Conflict and conflict management in organizations: A framework for analysis”, *Hong Kong Journal of Public Administration*, t. 5, nr 2, s. 104–123, doi: 10.1080/02529165.1983.10800140.
- Bercovitch J., 2014, „Conflict and conflict management in organizations: A framework for analysis”, *Hong Kong Journal of Public Administration*, nr 5(2), s. 104–123, doi: 10.1080/02529165.1983.10800140.
- Bercovitch J., Kremenyuk V., Zartman W., 2009, „Introduction: The nature of conflict and conflict resolution”, w: J. Bercovitch, V. Kremenyuk, I.W. Zartman, *The SAGE Handbook of Conflict Resolution*, London–Thousand Oaks–New Delhi–Singapore: SAGE Publications.
- Black D., 1990, „The elementary forms of conflict management”, w: *New Directions in the Study of Justice, Law, and Social Control*, School of Justice Studies, Arizona State University, New York: Plenum Press.
- Boateng I.A., 2014, „Conflict resolution in organizations – an analysis”, *European Journal of Business and Innovation Research*, t. 2, nr 6, s. 1–8.
- Burns L.R., 1999, „Polarity management: The key challenge for integrated health systems”, *Journal of Healthcare Management*, nr 44(1), s. 14–31.

- CBOS, 2013, *Wieś polska – rdzenni i nowi mieszkańcy wsi*, oprac. N. Hipsz, Komunikat z Badań nr BS/120/2013, Warszawa.
- Copus C., 2004, *Party Politics and Local Government*, Manchester–New York: Manchester University Press.
- Coser L.A., 1956, *The Functions of Social Conflict*, New York: The Free Press.
- Coser L.A., 1957, „Conflict and the theory of social change”, *The British Journal of Sociology*, t. 8, nr 3, s. 197–207.
- Czarnecka S., 1994, „Szkoła wiejska – zagrożenia i perspektywy rozwojowe”, w: S. Czarnecka, Z. Jakubowski (red.), *Szkoła wiejska. Dziecko wiejskie. Realia i perspektywy*, Częstochowa: Wydawnictwo WSP.
- Dahrendorf R., 2008, *Klasy i konflikt klasowy w społeczeństwie przemysłowym*, przeł. R. Babińska, Kraków: Wydawnictwo Nomos.
- Decety J., Cowell J.M., 2014, „Friends or foes: Is empathy necessary for moral behavior?”, *Perspectives on Psychological Science: A Journal of the Association for Psychological Science*, t. 9(5), s. 525–537, doi: 10.1177/1745691614545130.
- DeLashmutt K., 2011, „Empathy-based conservation: An interdisciplinary approach to conservation policy and decision making”, *Environmental Studies Undergraduate Student Theses*, t. 71, <http://digitalcommons.unl.edu/envstudtheses/71> (dostęp: 29.05.2019).
- Dziemianowicz-Bąk A., Dzierzgowski J., 2014, *Likwidacja szkół podstawowych oraz przekazywanie stowarzyszeniom. Kontekst, proces i skutki przemian edukacyjnych w społecznościach lokalnych na podstawie analizy studiów przypadku*, Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Edlins M., Dolamore S., 2018, „Ready to serve the public? The role of empathy in public service education programs”, *Journal of Public Affairs Education*, t. 24(3), s. 300–320.
- Gulliver P.H., 1979, *Disputes and Negotiations: A Cross-cultural Perspective*, New York: Academic Press.
- Heinelt H., 2006, *What about the Council (and Councillors)? Considerations based on surveys with mayors and municipal chief executives*, Paper presented on ECPR Joint Sessions in Nicosia, 25–30 April 2006, <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/e2c23570-c938-4546-bcb1-8a02d12eb79f.pdf> (dostęp: 20.03.2019).
- Herczyński J., Sobotka A., 2014, *Diagnoza zmian w sieci szkół podstawowych i gimnazjów 2007–2012*, Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Jakubiak-Mirończuk A., 2010, *Negocjacje dla prawników: prawo cywilne*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Johnson B., 1998, *Polarity Management. A Summary Introduction*, http://www.jpr.org.uk/documents/14-06-19.Barry_Johnson.Polarity_Management.pdf (dostęp: 28.05.2018).
- Johnson B., 2009, *Polarity Management. Identifying and Managing Unsolvable Problems* (Presenter: Carolyn McKanders), Center for Adaptive Schools, <http://www.uuce.org/assets/McKandersHandout.pdf> (dostęp: 4.06.2018).
- Johnson B., 2014, *Polarity Management. Identifying and Managing Unsolvable Problems*, Amherst: HRD Press.
- Kilmann R.H., Thomas K.W., 1978, „Four perspectives on conflict management: an attributional framework for organizing descriptive and normative theory”, *The Academy of Management Review*, t. 3, nr 1, s. 59–68.
- Kloc K., 2012, *Konflikty w procesie racjonalizacji sieci szkół*, Warszawa: Uniwersytet Warszawski.

- Kłusek-Wojciszke B., 2012, „Metody zarządzania konfliktem w organizacjach”, *Studia i Materiały Instytutu Transportu i Handlu Morskiego*, nr 9, s. 113–116.
- Koch K.F., 1974, *War and Peace in Jalémó: The Management of Conflict in Highland New Guinea*, Cambridge: Harvard University Press.
- Kołomycew A., 2017a, „Interesariusze polityki oświatowej na poziomie gminy. Analiza relacji zaangażowanych aktorów”, *Edukacja – Technika – Informatyka*, nr 4, s. 43–50.
- Kołomycew A., 2017b, „Aktywizacja społeczności lokalnych w obliczu likwidacji szkół wiejskich”, *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica*, nr 63, s. 75–91, doi: 10.18778/0208-600X.63.01.
- Kołomycew A., Kotarba B., 2018, *Interes polityczny w realizacji lokalnej polityki oświatowej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kotarba B., 2011, *Walka polityczna na forum Rady Miasta Rzeszowa w latach 2002–2010*, Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Kotarba B., 2017, „Pozaekonomiczne aspekty likwidacji szkół w gminach wiejskich”, *Edukacja – Technika – Informatyka*, nr 4(22), s. 50–55.
- Kożuch B., 2011, „Humanizm organizacyjny w koncepcjach zarządzania publicznego”, w: S. Banaszak, K. Doktor (red.), *Socjologiczne, pedagogiczne i psychologiczne problemy organizacji i zarządzania*, Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Komunikacji i Zarządzania.
- Kożuch B., 2012, „Wdrażanie innowacji organizacyjnych w administracji samorządowej”, w: J. Czaputowicz (red.), *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej*, Warszawa: Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Kontrast.
- Kożuch B., 2017, *Nauka o organizacji*, wyd. III, Warszawa: CeDeWu.
- Kriesberg L., 2009, „The evolution of conflict resolution”, w: J. Bercovitch, V. Kremenyuk, I.W. Zartman (red.), *The SAGE Handbook of Conflict Resolution*, London–Thousand Oaks–New Delhi–Singapore: SAGE Publications.
- Krzyżanowski R., 2012, *Interes i zarządzanie konfliktem. Od modus operandi do interesu ogólnospołecznego*, Poznań: Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej.
- Kurzyna-Chmiel D., 2013, *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Kurzyna-Chmiel D., 2014, „Wybrane formy partycypacji organizacji pozarządowych w realizacji przez samorząd terytorialny oświatowych zadań publicznych”, w: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Levknecht L., 2013, „Using ‘polarity thinking’ to achieve sustainable positive outcomes”, <https://www.elsevier.com/connect/using-polarity-thinking-to-achieve-sustainable-positive-outcomes> (dostęp: 4.06.2018).
- Lipka-Szostak K., 2015, „Szkoly prowadzone przez organy niepubliczne jako trwałe element gminnej oświaty”, w: E. Tołwińska-Królikowska (red.), *Mała szkoła – problem czy szansa? Poradnik dla samorządowców*, Warszawa: Ośrodek Rozwoju Edukacji.
- Liszka-Michałka K., 2017, *Przekazanie, likwidacja, przekształcenie szkół i placówek publicznych*, Warszawa: Związek Powiatów Polskich.
- Majewska K., 2015, „Umowa przekazania szkoły organowi niepublicznemu”, w: E. Tołwińska-Królikowska (red.), *Mała szkoła – problem czy szansa? Poradnik dla samorządowców*, Warszawa: Ośrodek Rozwoju Edukacji.
- Maj-Waśniowska K., 2017, *System oświaty w Polsce i jego finansowe uwarunkowania*, Monografie: Prace Doktorskie, nr 29, Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

- Matysiak-Błaszczyk A., Słupska K., 2013, „Wybrane problemy społeczne środowisk wiejskich (ze szczególnym uwzględnieniem kwestii edukacji młodego pokolenia wsi)”, *Studia Edukacyjne*, nr 25, s. 175–182.
- Mencł J., May D.R., 2009, „The effects of proximity and empathy on ethical decision-making: An exploratory investigation”, *Journal of Business Ethics*, t. 85, s. 201–226.
- Moroń D., 2014, „Wyzwania lokalnej polityki edukacyjnej w kontekście zmian demograficznych”, *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, nr 2(25), s. 109–124.
- NIK 2014, *Wykonywanie wybranych zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego, Informacja o wynikach kontroli*, KNO-4101-007-00/2014 Nr ewid. 49/2015/P/14/027/KNO.
- Nowak M.J., 2013, „Zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym jako element zarządzania gminą”, *Optimum. Studia Ekonomiczne*, nr 1(61), s. 124–135.
- Paluch H., 2007, „Prawne podstawy świadczenia usług szkoleniowych na rynku niepublicznym”, *E-Mentor*, nr 2(19), <http://www.e-mentor.edu.pl/artukul/index/numer/19/id/415> (dostęp: 4.06.2018).
- Peters E., Västfjäll D., Gärling T., Slovic P., 2006, „Affect and decision making: A ‘hot’ topic”, *Journal of Behavioral Decision Making*, t. 19, s. 79–85, doi:10.1002/bdm.528.
- Proksch S., 2016, *Conflict Management*, Vienna: Springer International Publishing Switzerland.
- Rao V.S.P., Krishna H., 2009, *Management: Text and Cases*, New Delhi: Excel Books India.
- Rutkowska A., 2015, „Mały cud oświatowy – rola stowarzyszeń rozwoju wsi w przejmowaniu i prowadzeniu małych szkół (przykład województwa kujawsko-pomorskiego)”, *Chowanna*, t. 1, s. 77–99.
- Sadura P., Murawska K., Włodarczyk Z., 2017, *Wieś w Polsce 2017: diagnoza i prognoza Raport z badania – pełna wersja*, Warszawa: Fundacja Wspomagania Wsi.
- SAPICS, 2015, *Problem Solving VS. Polarity Management: You need to know the difference!*, <https://www.slideshare.net/SAPICSyoursupplychai/problem-solving-vs-polarity-management-you-need-to-know-the-difference> (dostęp: 4.06.2018).
- Saryusz-Wolska H., Adamus-Matuszyńska A., 2011, „Konflikty i ich rozwiązywanie w organizacjach opieki zdrowotnej”, *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, nr 2, s. 86–104.
- Schroeder J., 2015, „Zarządzanie konfliktem w organizacji działającej w międzynarodowym otoczeniu – wpływ kultury narodowej”, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, nr 10(946), s. 129–140, DOI: 10.15678/ZNUEK.2015.0946.1008.
- Schulte P., 2016, *Polarity Management 101: The Solution to Unsolvable Problems*, <https://www.triplepundit.com/story/2016/polarity-management-101-solution-unsolvable-problems/20846> (dostęp: 4.06.2018).
- Sherif M., 1967, *Group Conflict and Cooperation: Their Special Psychology*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Sherif M., Wilson M.D. (red.), 1953, *Group Relations at the Crossroads*, New York: Harper.
- Sielski J., 2012, „Przywódcy i liderzy samorządowi (lokalni)”, *Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Seria: Res Politicae*, nr 4, s. 51–64.
- Sierocińska K. (2011). „Kapitał społeczny. Definiowanie, pomiar i typy”, *Studia Ekonomiczne*, nr 1, s. 69–86.
- Smak M., Walczak D., 2015, *Pozycja społeczno-zawodowa nauczycieli*, Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.

- Sobkowiak L., 1996, „Konflikt polityczny – analiza pojęcia”, w: A. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, t. 1, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Sztumski J., 2000, *Konflikty społeczne i negocjacje jako sposoby ich przewycięzania*, Częstochowa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej.
- Tołwińska-Królikowska E., 2015, „Realizacja podstawy programowej w ścisłym związku ze środowiskiem lokalnym”, w: E. Tołwińska-Królikowska, *Mała szkoła – problem czy szansa? Poradnik dla samorządowców*, Warszawa: Ośrodek Rozwoju Edukacji.
- Ustawa z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 996 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. 1991 Nr 95, poz. 425.
- Zbróg Z., 2010, „Dynamika rozwoju niepublicznych szkół podstawowych”, *Forum Oświatowe*, nr 2(43), s. 143–159.