

Robert Pawlak

Cztery gminy wokół miasta: problemy edukacyjne podwarszawskich społeczności lokalnych

Kultura i Edukacja nr 4, 59-83

2005

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

KOMUNIKATY–SPRAWOZDANIA

Robert Pawlak

CZTERY GMINY WOKÓŁ MIASTA. PROBLEMY EDUKACYJNE PODWARSZAWSKICH SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH

1. Wprowadzenie

Realizacja reform społecznych, w tym edukacyjnych, jest trudnym i ryzykownym zadaniem. Reformy nie są bowiem procesami zmian, jakie zachodzą na co dzień w społeczeństwach, ale celowymi działaniami politycznymi, prowadzącymi do usprawnienia konkretnej sfery życia lub przewyciężenia stanów krytycznych. Ważne jest jednak, że zmiany wprowadzane wraz z reformami nie mają charakteru radykalnego, podważającego istnienie systemu społecznego czy instytucji społecznych¹.

Trudności związane z implementacją reform społecznych wynikają zazwyczaj z tego, że natrafiają one na opór „materii”, naruszają porządek społeczny, wywołują obawy czy poczucie zagrożenia. Jak zauważał Thorstein Veblen, funkcjonujące w społeczeństwach instytucje (a więc dominujące sposoby myślenia, sposoby ujmowania zjawisk, uwzględniające funkcje jednostki i społeczności) mają z reguły charakter konserwatywny, są bowiem „dziedzictwem przeszłości”. W związku z tym wszelkie interwencje w działania instytucji odbierane są niechętnie, a radykalne zmiany reguł są przykre, przychodzą trudno i z oporami, bowiem są sprzeczne z tradycją, przyzwyczajeniami i przyjętym sposobem życia. „Gdy projektowana reforma pociąga za sobą eliminację, lub zasadniczą modyfikację instytucji odgrywającej pierwszorzędną rolę w konwencjonalnym schemacie, można łatwo zauważyć, że wynikną z tego zakłócenia w całym systemie. Natychmiast daje się odczuć, że przystosowanie całości struktury do nowej

¹ Por. A. Kamiński, *Reformowalność i potencjał rozwojowy ustrojów polityczno-ekonomicznych. Przypadek komunizmu* [w:] *Zmierzch socjalizmu państwowego. Szkice z socjologii ekonomicznej*, W. Morawski (red.), Warszawa 1994.

formy, którą przybrał jeden element, będzie procesem trudnym, kłopotliwym, jeśli nie o wątpliwych rezultatach”².

Zdaniem współczesnego badacza – Roberta Putnama – powodzenie reform społecznych jest uzależnione od istnienia i jakości kapitału społecznego, który tworzą: normy społeczne, powiązania, gotowość do współpracy oraz zaufanie. Obserwując reformę administracyjną we Włoszech w latach 70., Putnam zauważył, że regiony i społeczności o wyższych wskaźnikach kapitału społecznego odniosły sukces we wdrażaniu nowych rozwiązań, podczas gdy regiony, gdzie kapitał społeczny był niewielki lub go nie było, z trudem wdrażały nowe reguły. Autor dostrzegał, że budowa nowych instytucji jest procesem długotrwałym i czasochłonnym, bowiem powstawanie norm zaangażowania i współpracy przebiega powoli i jest uwarunkowane tradycją i historią³.

Współcześnie wiele mówi się o tym, że w społeczeństwach demokratycznych reformy społeczne powinny uwzględniać specyfikę społeczności lokalnych. Decyzje o reformach najczęściej jednak podejmowane są na szczeblu centralnym, z pominięciem konsultacji z różnymi środowiskami. Rozwiązaniem uwzględniającym uwarunkowania lokalne może być tzw. pakt edukacyjny⁴. Strategia taka bazuje na porozumieniu pomiędzy różnymi parterami społecznymi, a w centrum działań umieszcza współpracę oraz regulację konfliktów i napięć. Aby zaistniała współpraca na poziomie lokalnym, niezbędne jest stworzenie przez państwo odpowiednich warunków: określenie celów i priorytetów, opracowanie mechanizmów demokratycznej współpracy, przygotowanie i wdrażanie mechanizmów ewaluacji (oraz mechanizmów wyrównywania różnic, prowadzących od neutralizacji antydemokratycznych aspektów strategii decentralizacji)⁵.

Zdaniem Michaela Fullana, implementację reformy edukacji powinno poprzedzać stworzenie przyjaznego klimatu współpracy oraz zachęcenie do wykorzystania lokalnych zasobów. Autor zauważa, że reformy edukacyjne napotykały trudności z powodu: braku motywacji wśród nauczycieli i członków społeczności lokalnych do implementacji nowych rozwiązań, nieumiejętności ich przeprowadzenia (brak zdolności, wiedzy, nieumiejętność wykorzystania lokalnych zasobów) oraz braku wsparcia reformy przez władze szczebla wyższego. Zadaniem władz centralnych powinno być, zdaniem Fullana, odpowiednie wsparcie reformy: stworzenie systemu odpowiedzialności – tj. jasnych i precyzyjnych standardów dla szkół i uczniów oraz wspieranie budowy kapitału społecznego (inwestowanie w szkolenia nauczycieli, rodziców, lokalnych liderów i rad szkolnych czy zachęcanie do działań innowacyjnych)⁶.

² T. Veblen, *Teoria klasy próżniaczej*, tłum. J. i K. Zagórscy, Warszawa 1971, s. 180.

³ Por. R. Putnam, *Demokracja w działaniu*, Kraków 1995.

⁴ J. Tedesco, *The New Educational Pact. Education, Competitiveness and Citizenship in Modern Society*, UNESCO 1995.

⁵ *Ibidem*, s. 109.

⁶ Por. M. Fullan, *Leadership for Change* [w:] *The Challenge of School Change*, M. Fullan (eds.), IRI/SkyLight 1997.

Wprowadzona w 1999 r. w Polsce reforma edukacji od początku stała się przedmiotem studiów i analiz. Autorzy zmian postawili przed nią trzy zasadnicze cele:

1. Podniesienie poziomu edukacji społeczeństwa poprzez upowszechnienie wykształcenia średniego i wyższego.
2. Wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży w dostępie do edukacji.
3. Poprawa jakości edukacji poprzez przywrócenie właściwych proporcji między przekazem wiadomości, kształtowaniem umiejętności a rozwojem osobowości, tj. zintegrowanie procesu wychowania i kształcenia.

Reforma wprowadzała szereg istotnych zmian. Jej założeniem programowym stało się odejście od encyklopedycznego sposobu przekazywania wiadomości na rzecz aktywnego sposobu zdobywania wiedzy. Ustanowiono system oceniania zewnętrznego – powołano Centralną Komisję Egzaminacyjną oraz osiem Okręgowych Komisji Egzaminacyjnych do przeprowadzania obowiązkowych sprawdzianów po ukończeniu szkoły podstawowej i egzaminów po gimnazjum oraz przeprowadzenia tzw. nowej matury. Wprowadzono nową strukturę szkolnictwa, w której nowym elementem było trzyletnie gimnazjum oraz nowe zasady finansowania (zmiana sposobu naliczania subwencji oświatowej, w myśl zasady „pieniądz podąża za uczniem”) oraz nadzorowania i zarządzania oświatą (decentralizacja oświaty, przekazanie szkolnictwa władzom samorządowym). Istotną zmianą było również wprowadzenie nowego systemu awansu zawodowego nauczycieli, który uzależniono od odbycia stażu i uzyskania pozytywnej oceny dorobku zawodowego⁷. Opracowany przez władze centralne harmonogram reformy edukacji obejmował długofalowe zmiany w latach 1999–2005⁸.

Artykuł ten stanowi podsumowanie badań przeprowadzonych w czterech społecznościach lokalnych. Zasadniczym celem prezentowanego tu badania jest próba odpowiedzi na pytanie, jak przebiega reforma edukacji na poziomie lokalnym, w końcowym etapie jej realizacji. Jakie czynniki ułatwiają, a jakie utrudniają jej implementację? Jakie trudności pojawiły się wraz z wprowadzeniem w życie nowych rozwiązań i jak gminy radzą sobie z tymi problemami? Głównym zadaniem powstałych w 1999 r. gimnazjów jest wyrównywanie szans edukacyjnych, dobre przygotowanie do dalszej nauki oraz rozbudzanie aspiracji edukacyjnych. Istotne jest zatem pytanie, jak oceniane jest powstanie tych szkół i czy rzeczywiście przyczyniają się one do wyrównywania szans oświatowych uczniów pochodzących z różnych środowisk.

⁷ Por. *Reforma systemu edukacji. Projekt*, Warszawa 1998; *Ministerstwo Edukacji Narodowej o reformie*, „Biblioteczka Reformy” 1998, nr 1; *Reforma systemu edukacji 1997–2001. Raport*, MEN, Warszawa sierpień 2001.

⁸ Po przejściu w 2001 r. władzy przez koalicję SLD-UP podjęto decyzję o przełożeniu terminu tzw. nowej matury z 2002 r. na 2005 r. oraz o przywróceniu dawnego systemu szkolnictwa ponadgimnazjalnego (przy zachowaniu nowo utworzonych liceów profilowanych). Nowe przepisy pozwoliły na łączenie szkół podstawowych z gimnazjami w zespoły szkolne. Wzmocniono również pozycję kuratora oświaty.

2. Metodologia i zasady doboru gmin

Badania objęły przedstawicieli władz (wójtów i burmistrzów lub ich zastępców), przedstawicieli administracji oświatowej, dyrektorów przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów oraz nauczycieli. W badaniach wzięli udział studenci Akademii Pedagogiki Specjalnej w Warszawie, uczestniczący w seminarium pt. *Potrzeby edukacyjne społeczności lokalnych*, prowadzonym pod moim kierunkiem⁹. Badania zrealizowano metodą indywidualnych wywiadów pogłębionych, przy pomocy scenariuszy (wywiady były nagrywane, a następnie spisywane, każdy zespół badawczy opracował raport końcowy i prezentację wyników). Prace badawcze przeprowadzono na przełomie kwietnia i maja 2005 r. W artykule tym wykorzystano również dane statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego (bank danych regionalnych), dokumenty opracowane przez władze lokalne (strategie rozwoju gmin) oraz informacje prasowe z lokalnych gazet dotyczące przemian edukacyjnych zachodzących w badanych społecznościach¹⁰.

Badania miały charakter studium przypadku, w którym jednostką analizy była gmina i funkcjonujące w niej instytucje oświatowe. Wywiady zrealizowane zostały w czterech gminach położonych w pobliżu Warszawy: Nadarzyn, Izabelin, Wołomin i Karczew. Ich dobór został oparty na następujących kryteriach:

1. Odległość od stolicy (20–25 km od centrum Warszawy).
2. Lokalizacja – Nadarzyn (kierunek południowo-zachodni), Izabelin (kierunek północno-zachodni), Wołomin (kierunek północno-wschodni), Karczew (kierunek południowo-wschodni).
3. Wielkość gmin i ich status administracyjny. Nadarzyn i Izabelin są gminami wiejskimi, Karczew i Wołomin – miejsko-wiejskimi.
4. Charakter rozwoju społeczno-gospodarczego. Wołomin – na terenie miasta od początku XX w. szybko rozwijał się przemysł szklarski, miasto stanowiło również zaplecze mieszkaniowe dla osób pracujących w Warszawie. Karczew – gmina o dużym potencjale rolniczym, posiadającą tradycje spożywcze (produkcja mięsa i wędlin). Izabelin – gmina powstała w połowie lat 90., rozwijająca się dzięki napływowi bogatszych mieszkańców stolicy oraz bliskości Kampinoskiego Parku Narodowego. Nadarzyn – gmina, przez której obszar przebiegają główne szlaki komunikacyjne z Warszawy do Katowic i Krakowa, która wykorzystywała korzystną lokalizację, pozyskała inwestorów i szybko zmodernizowała lokalną infrastrukturę.

⁹ Badania zrealizowali studenci pierwszego roku: Karolina Kosińska, Magdalena Malinowska, Agnieszka Niedziółka, Alicja Żeleznicka (w Wołominie); Małgorzata Zimińska, Katarzyna Nieścigorska, Anna Malinowska, Mariola Ostrowska (w Izabelinie); Emila Bzdzikot, Sylwia Krawczyk, Sylwia Ziubińska, Beata Krasuska (w Karczewie); Anna Szyderska, Katarzyna Parzonko, Anna Retman, Marta Piotrowska, Dagmara Słowikowska (w Nadarzynie).

¹⁰ Były to następujące gazety: „Głos Karczewa”, „Linia Otwocka”, „Tygodnik Wołomiński”, „Życie Powiatu Wołomińskiego”, „Wieści Podwarszawskie”, „Listy do Sąsiada”.

Należy podkreślić, że lokalizacja badań w pobliżu Warszawy sprawia, że próba szerszego uogólniania wyników jest ograniczona z uwagi na specyfikę województwa mazowieckiego i metropolii warszawskiej¹¹. Województwo mazowieckie jest „liderem przemian systemowych” – najszybciej rozwijającym się i najbogatszym regionem Polski¹². Korzystniejsze są tu klimat gospodarczy i warunki funkcjonowania oświaty niż w gminach biednych i rolniczych¹³. Niemniej, województwo to charakteryzuje się wysokimi dysproporcjami – widoczna jest asymetria potencjału gospodarczego i warunków życia pomiędzy metropolią warszawską a pozostałymi terenami województwa, zwłaszcza wiejskimi, opóźnionymi gospodarczo, o niższym potencjale wyposażenia w infrastrukturę¹⁴. Analizy prowadzone w Centrum Badań Regionalnych pokazują, że zasięg pozytywnego oddziaływania metropolii stołecznej na obszary położone w jej okolicy jest ograniczony tylko do miast znajdujących się w promieniu do 60 km i tylko na zachodnim brzegu Wisły, podczas gdy powiaty położone na wschód od Warszawy w niewielkim stopniu korzystają z sąsiedztwa stolicy. Decyduje o tym lepsze wyposażenie w infrastrukturę oraz korzystniejsze skomunikowanie ze stolicą¹⁵. Mając na względzie te dysproporcje, do badania wybrano gminy położone na zachód i na wschód od Wisły i o różnym poziomie rozwoju gospodarczego. Ich zróżnicowanie potencjału społeczno-ekonomicznego obrazuje tabela 1.

¹¹ Warszawa wraz z sąsiadującymi mniejszymi miastami oraz silnie zurbanizowanymi terenami tworzy obszar metropolitalny, zamieszkiwany przez 2,4 miliona osób. Obszar metropolitalny definiowany jest jako silnie zurbanizowany układ osadniczy, o dużym stopniu funkcjonalnej integracji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, zdominowany przez jeden ośrodek wzrostu. W skład obszaru metropolitalnego Warszawy wchodzi: miasto stołeczne Warszawa; miasta: Józefów, Kobyłka, Legionowo, Marki, Milanówek, Nowy Dwór Mazowiecki, Otwock, Piastów, Podkowa Leśna, Pruszków, Sulejówkę, Wesoła, Żąbki, Zielonka; miasta-gminy: Błonie, Brwinów, Łomianki, Ożarów Mazowiecki, Piaseczno, Wołomin oraz bez obszarów wiejskich: Grodzisk Mazowiecki, Karczew, Konstancin-Jeziorna; gminy wiejskie: Celestynów, Halinów, Jabłonna, Lesznowola, Michałowie, Nieporęt, Raszyn, Stare Babice.

¹² W 2002 r. w województwie tym wytworzono 20,4% produktu krajowego brutto (1 miejsce w kraju), a PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca kształtował się na poziomie 31 115 zł (również 1 miejsce w kraju) i był wyższy o 52,3% w stosunku do przeciętnego w kraju. Natomiast stopa bezrobocia była najniższa i wyniosła w końcu 2004 r. 15%. Por. *Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej województw*, Warszawa, kwiecień 2005.

¹³ Potwierdzają to wyniki badań przeprowadzonych w latach 2000–2002 w gminach: Wołomin, Lwówek Wielkopolski i Grunwald. W gminach położonych z dala od ośrodków miejskich (Grunwald i Lwówek), przeżywających trudności gospodarcze (upadek stadniny koni i PGR), o wyższym poziomie biedy mieszkańców, wydatki na oświatę przewyższają możliwości finansowe gmin, dlatego likwidowane są tam szkoły i ograniczane zajęcia pozalekcyjne. W bogatszym Wołominie, położonym w pobliżu stolicy, mimo trudności gospodarczych prowadzone są inwestycje oświatowe, chociaż w ograniczonym zakresie. Por. R. Pawlak, *Szkoła i społeczność lokalna w procesie reformowania oświaty*, niepublikowana praca doktorska, przygotowana w 2004 r. w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego.

¹⁴ Por. *Strategia rozwoju Warszawy do 2010 r. Synteza*, Warszawa 1998.

¹⁵ Por. W. Surażska, *Raport o miastach*, Warszawa 2003.

Tabela 1. Informacje statystyczne na temat badanych gmin

Gmina	Wołomin	Karczew	Izabelin	Nadarzyn
Status	Miejsko-wiejska	Miejsko-wiejska	Wiejska	Wiejska
Powierzchnia	60 km ²	81 km ²	65 km ²	73 km ²
Ludność	48 713	16 047	9 653	9 710
Dochody budżetu gmin (w mln zł)	59,8	20,6	17,7	28,2
Wydatki z budżetu gminy (w mln zł)	66,3	21,9	17,2	27,6
Dochody własne gminy (w %)	54%	60%	70%	80%
Dochód na mieszkańca	1 222	1 278	1 836	2 900
Dochód na mieszkańca w stosunku do średniej dla gmin w województwie mazowieckim	62%	65%	92%	147%
Stopa bezrobocia w powiecie (wrzesień)	20,2%	13,6%	12,3%	11,4%
Wydatki na opiekę społeczną (w %)	11%	8%	6%	4%
Wydatki na oświatę i wychowanie	44%	39%	25 %	36%
Wydatki w przeliczeniu na jednego ucznia szkoły podstawowej	4 177	4 586	5 441	5 917
Wydatki w przeliczeniu na jednego ucznia gimnazjum	4 673	3 910	3 736	13 153

Źródło: Bank Danych Regionalnych, GUS 2003 oraz obliczenia własne.

Analiza danych statystycznych ukazuje dysproporcje rozwoju gospodarczego badanych społeczności. Najbogatszą gminą jest Nadarzyn, w której dochód na jednego mieszkańca jest wyższy o 43% niż w Izabelinie i ponad dwukrotnie wyższy niż w Karczewie i Wołominie. Gminy Nadarzyn i Izabelin nie generują długów – ich dochody są wyższe od wydatków, czego nie można powiedzieć o gminach Wołomin i Karczew. Dane statystyczne pokazują również, że im bogatsza jest gmina, tym większą część jej budżetu stanowią środki samodzielnie wypracowane (dochód własny), a mniejsza część przypada na opiekę społeczną. Stopa bezrobocia jest najwyższa w powiecie wołomińskim i jest ona wyraźnie wyższa niż w pozostałych gminach, co jest zapewne przyczyną restrukturyzacji przemysłu na jej terenie.

Sytuacja gospodarcza każdej z gmin ma duże znaczenie przy alokacji środków budżetowych na edukację. Prezentowane dane pokazują, że gminy biedniejsze (Wołomin i Karczew) przeznaczają większą część budżetu na edukację niż bogaty Nadarzyn, a mimo to nakłady w przeliczeniu na jednego ucznia są tam niższe. Nieco odmiennie sytuacja wygląda w gminie Izabelin, gdzie odsetek środków na oświatę jest najniższy, co być może jest efektem zastosowania oszczędności lub transferem pieniędzy na inne cele.

3. Charakterystyka rozwoju gospodarczego i problemów edukacyjnych badanych gmin

Karczew – społeczność przeżywająca kryzys

Karczew położony jest 25 km od centrum Warszawy, w kierunku południowo-wschodnim. Gminę zamieszkuje 16,5 tys. mieszkańców. Karczew należy do najstarszych ośrodków miejskich południowego Mazowsza. Prawa miejskie uzyskał w 1548 r., jednak w 1869 r. utracił je za aktywną walkę mieszkańców w powstaniu styczniowym. W 1914 r. uruchomiono kolej wąskotorową łączącą miejscowość z Warszawą i Jabłoną. W okresie międzywojennym zdecydowana większość mieszkańców Karczewa zajmowała się hodowlą, handlem i przetwórstwem bydła, trzody chlewnej oraz drobiu¹⁶. Około ¼ mieszkańców Karczewa stanowili Żydzi, zajmujący się głównie handlem i rzemiosłem. W czasie okupacji niemieckiej mieszkańcy Karczewa byli głównymi dostawcami mięsa i wędlin do Warszawy. Po zakończeniu wojny masarstwo karczewskie szybko się odrodziło. Jednak w 1948 r., na skutek wprowadzenia gospodarki centralnie planowanej, restrykcyjnej polityki podatkowej oraz nacjonalizacji, wiele przedsiębiorstw upadło. W wydzierżawionych zakładach prywatnych założono produkującą wędliny Spółdzielnię Pracy „Rembertowianka”.

Rozwój Karczewa w okresie powojennym dokonywał się w cieniu Otwocka. W 1952 r. zlikwidowano gminę Karczew, którą przekształcono w dzielnicę Otwocka (gminę reaktywowano w 1973 r.). W 1963 r. zlikwidowano kolej wąskotorową kursującą na trasie Otwock–Karczew, co w znacznym stopniu utrudniło komunikację z Warszawą.

W okresie transformacji systemowej nie odnotowano dynamicznego rozwoju gospodarczego. Działające na terenie gminy firmy zajmują się głównie drobną wytwórczością, handlem i usługami. Zlokalizowane są też niewielkie zakłady masarskie i wędliniarskie. Są to przede wszystkim rodzinne podmioty gospodarcze. Wśród większych zakładów pracy wymienić należy: zakłady drobiarsko-mięsne Super-Drob, fiński koncern RAISIO specjalizujący się w przetwórstwie tłuszczowym i zbożowym, produkujący margaryny i mąkę oraz przedsiębiorstwo farmaceutyczne „Gemi”. W okresie transformacji ustrojowej na terenie gminy otworzono również zakłady produkujące opakowania oraz wyroby z plastiku.

W latach 1998–2002 na terenie gminy przeprowadzono inwestycje, których koszt wyniósł 15 milionów złotych. Największymi z nich były: budowa kanalizacji (5 milionów zł) oraz miejskiej hali sportowej (4,9 miliona zł)¹⁷. Na realizację tych zadań władze zaciągnęły kredyty i pożyczki, co spowodowało, że w kolejnych latach inwestycje ogra-

¹⁶ Por. R. Wojciechowski, *Obraz Karczewa w okresie międzywojennym w 1918–1939* [w:] *Karczew. Dzieje miasta i okolic*, L. Podhrodecki (red.), Karczew 1998.

¹⁷ Por. „Linia Otwocka”, 06.02.2004 – Dział „Polemiki”.

niczono do minimum. W latach 2004–2005 gmina zaciągnęła kolejne kredyty bankowe (niektóre długoterminowe, z terminem spłaty do 2013 r.) na sfinansowanie bieżących inwestycji i wydatków. W 2004 roku weszła w próg zadłużenia sięgający 62% dochodów budżetowych, a największym problemem stała się trudna sytuacja finansowa. „Gmina Karczew jest gminą biedną, co przekłada się na złe funkcjonowanie w wielu sektorach: infrastruktury, kultury, ochrony środowiska i edukacji” – informował burmistrz.

W opracowanej w 2004 r. *Strategii zrównoważonego rozwoju gminy Karczew* wskazuje się, że misją gminy jest wzmocnienie bezpieczeństwa, budowa atmosfery przyjaznej dla turystów, wykorzystanie walorów krajobrazowych oraz lokalnych tradycji mięsno-wędliniarskich. Wśród celów strategicznych wymienia się: zabezpieczenie materialnych warunków życia mieszkańców (wyżywienie, schronienie, bezpieczeństwo, zmniejszenie bezrobocia), rozwój komunikacji (poprawę komunikacji z sąsiednimi gminami i z Warszawą), rozwój potencjału ekologicznego (wykorzystanie walorów przyrodniczych, rozwój gospodarki komunalnej, minimalizację zagrożenia powodziowego), poprawę infrastruktury (budowę wodociągów i kanalizacji, zagospodarowanie energii ciepłej), wzmocnienie funkcji turystyczno-rekreacyjnych (wypoczynku sobotnio-niedzielnego, agroturystyki) oraz budowę więzi lokalnych i integracji społecznej mieszkańców¹⁸. Władze gminy nie zamierzają przeznaczać terenów pod inwestycje budowlane, gdyż nie obserwuje się przyrostu ludności napływającej spoza gminy (w latach 1995–2003 liczba ludności zmniejszyła się o 128 osób). Nie przewiduje się zatem, by miasto mogło stać się zapleczem mieszkaniowym dla stolicy.

Przemiany oświatowe w gminie Karczew

Na terenie gminy znajdują się trzy przedszkola, dwa zespoły szkolno-przedszkolne, dwie szkoły podstawowe, gimnazjum oraz zespół szkół średnich (w skład którego wchodzi: liceum ogólnokształcące, technikum samochodowe oraz zasadnicza szkoła zawodowa).

Problemy finansowe władz odbiły się negatywnie na systemie oświaty. Szukając oszczędności, ograniczono pracę szkół wyłącznie do zajęć lekcyjnych. We wrześniu 2003 r. burmistrz skierował do dyrektorów szkół list, w którym wstrzymał do odwołania wszystkie zajęcia pozalekcyjne, co wyjaśniał bardzo trudną sytuacją gminy. Dla nauczycieli oznaczało to brak dodatkowych zajęć, za które wcześniej otrzymywali wynagrodzenie. Byli temu przeciwni i argumentowali, że odbije się to niekorzystnie na dzieciach i ich rozwoju intelektualnym. Przestały funkcjonować koła zainteresowań i szkolne kluby sportowe.

¹⁸ Por. *Strategia zrównoważonego rozwoju gminy Karczew*, dokument sporządzony na zamówienie gminy Karczew przez Fundację Terra Humana, Karczew, 20 września 2004.

W 2004 r. władze podjęły próbę zamknięcia zespołu szkół średnich. Dzięki wysiłkom nauczycieli, uczniów i ich rodziców mazowiecki kurator oświaty nie zgodził się jednak na likwidację tej placówki¹⁹. Szukając oszczędności, zlikwidowano wiejską szkołę podstawową w Nadbrzeżu (w której uczyło się 56 uczniów)²⁰. W uzasadnieniu uchwały Rady Miejskiej powoływano się na zbyt małą liczbę uczniów (szkoła jest w stanie pomieścić 90 uczniów), prognozę demograficzną do 2010 r., według której liczba dzieci zmniejszy się do 41, oraz zbyt wysokie koszty utrzymania szkoły (subwencja dla szkoły wyniosła 240 866 zł, natomiast koszt utrzymania placówki wyniósł 469 814 zł). Władze planują przekazać budynek po zlikwidowanej szkole stowarzyszeniu, a obiekt ma służyć celom edukacyjnym. Zlikwidowano również przedszkole w Nadbrzeżu. W 2004 r. planowano również likwidację szkoły wiejskiej w Otwocku Wielkim, co jednak nie udało się, gdyż na jej zamknięcie nie wyraził zgody kurator oświaty²¹. „Od kilku lat mówiło się, że gminę czeka reorganizacja oświaty. Oświata pochłania rocznie 13 milionów... Jako burmistrz muszę zadbać o interes całej gminy, gminy, która jest uboga, gdzie brakuje inwestycji w podstawowych dziedzinach” – argumentował burmistrz na łamach lokalnej gazety²².

Badania zrealizowane w jednej ze szkół podstawowych wykazały, że największym problemem placówki jest brak środków na wyposażenie sal lekcyjnych, remonty, środki czystości i zapewnienie bezpieczeństwa uczniom. Nauczyciele kształcą się we własnym zakresie i samodzielnie finansują studia. Poważnym problemem jest też duży odsetek dzieci biednych i wysokie bezrobocie wśród rodziców. Szkoła nie posiada autobusu, chociaż uczęszczają do niej uczniowie mieszkający w odległości powyżej trzech, a niektórzy nawet 10 km od placówki (przejazdy te nie są refundowane przez władze). Dziesięć komputerów, którymi dysponuje szkoła, zakupionych zostało przez jednego z rodziców. Do szkoły uczęszcza niemal 600 uczniów, a klasy liczą nawet po 35 osób, co stwarza bardzo trudne warunki nauczania. W szkole uczy się sześciu uczniów niepełnosprawnych, jednak nie ma dla nich podjazdów i wind. Osoby te korzystają z podjazdu w hali sportowej, połączonej ze szkołą korytarzem. Dzięki pomocy pracowników i nauczycieli osoby niepełnosprawne przenoszone są na różne piętra (plan lekcji jest tak układany, aby klasy z dziećmi niepełnosprawnymi miały zajęcia na jednym piętrze przez cały dzień). W szkole nie są prowadzone zajęcia pozalekcyjne ani koła zainteresowań, bowiem zostały zlikwidowane zgodnie z poleceniem burmistrza. Wcześniej oferta ich była szeroka, a młodzież chętnie z nich korzystała. Jak zauważyła jedna z nauczycielek, zajęcia te dawały możliwość pożytecznego i ciekawego spędzenia wolnego

¹⁹ Por. *Zamach na Zespół Szkół w Karczewie*, „Linia Otwocka”, 9.04.2004.

²⁰ Por. „Uchwała Nr XXVIII/206/2005 Rady Miejskiej w Karczewie, z dn. 28 kwietnia 2005 r., w sprawie likwidacji filii szkoły podstawowej w Nadbrzeżu, wchodzącej w skład Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Otwocku Wielkim”.

²¹ Przeniesienie dzieci z Otwocka Wielkiego do szkoły w Sobiekursku spowodowałoby zbyt duże zagęszczenie – szkoła jest w stanie przyjąć 250 uczniów, a miało się w niej uczyć 400 osób.

²² Por. *Oświata na równi pochylej*, „Linia Otwocka”, 25.02.2005.

czasu. Niektórzy nauczyciele pracują samodzielnie z uczniami i zagospodarowują 1–2 godziny z czasu wolnego na zajęcia pozalekcyjne. Przed dwoma laty w szkole działały też dwa uczniowskie kluby sportowe, lekkoatletyczny i piłki ręcznej, a uczniowie startowali w wielu zawodach międzyszkolnych. Uległy one likwidacji z uwagi na brak pieniędzy i sponsorów. Dyrekcja podkreśla, że dużym problemem jest brak pomocy ze strony radnych i polityków, którzy nie angażują się w sprawy oświaty. Nauczyciele i dyrekcja starają się pomagać uczniom biednym i zagrożonym patologiami. Nawiązano współpracę z warszawską fundacją, która finansuje obiady dla trzech uczniów. Nawet niektórzy nauczyciele opłacają uczniom posiłki. Dzięki wsparciu Towarzystwa Pomocy Dzieci organizowane są letnie i zimowe kolonie dla najbiedniejszych. Szkoła posiada również indywidualnych sponsorów, którzy opłacają wycieczki do kina i muzeów oraz podręczniki. Oferowane są zajęcia profilaktyczne na temat uzależnień, patologii i bezpieczeństwa, organizowane przez pedagoga, terapeutów, funkcjonariuszy policji i psychologów. Cieszą się one dużą popularnością.

Gimnazjum w Karczewie jest placówką samodzielną i nie dzieli budynku z inną szkołą. Uczęszcza do niego 576 uczniów, a klasy liczą od 25 do 28 osób, co wskazuje na duże zagęszczenie. Szkoła posiada pracownię komputerową, a wszyscy nauczyciele w niej zatrudnieni posiadają wykształcenie wyższe. Z powodu braku funduszy w szkole nie są organizowane zajęcia pozalekcyjne, chociaż uczniowie chcieliby brać w nich udział. Zdolni uczniowie uczestniczą w olimpiadach i konkursach międzyszkolnych i odnoszą sukcesy na poziomie powiatowym, nie są jednak wyróżniani – otrzymują jedynie nagrody książkowe podczas zakończenia roku szkolnego. Dla uczniów słabszych organizowane są zajęcia wyrównawcze, nazywane konsultacjami, prowadzone przez nauczycieli nieodpłatnie. W szkole działa stołówka, z której dziennie korzysta 80 uczniów, spośród których 30 otrzymuje posiłki bezpłatne, finansowane przez ośrodek pomocy społecznej. Uczniowie mają zapewniony dowóz do szkoły, który jest finansowany przez władze lokalne. Szkoła zatrudnia pedagoga oraz pielęgniarkę, raz w tygodniu pracuje również lekarz, natomiast dzieci nie mogą liczyć w szkole na pomoc psychologa.

Zarówno władze, jak i nauczyciele wskazują, że dużym udogodnieniem jest możliwość korzystania przez uczniów z hali sportowej podczas zajęć z wychowania fizycznego. Hala jest obiektem nowoczesnym, dobrze wyposażonym w sprzęt sportowy. Spełnia warunki do uprawiania gier zespołowych, a jej wysuwane trybuny mogą pomieścić 500 osób. Hala czynna jest w godzinach 8–22, ale koszty wynajęcia jednego sektora wynoszą 50 zł za godzinę, a całej hali 120 zł, co wydaje się wygórowaną sumą. Uczniowie szkół podstawowych mogą korzystać z obiektu bezpłatnie również w godzinach popołudniowych, natomiast uczniowie szkół ponadpodstawowych muszą płacić za korzystanie z obiektu.

Nauczyciele podkreślają, że w gimnazjach pojawiają się trudności wychowawcze, bowiem „spotykają się tu wszyscy uczniowie w najtrudniejszym wieku. Pojawiają się różne negatywne pomysły, palenie papierosów, alkohol, narkotyki”. Powodem tego

jest zbyt duże zagęszczenie w klasach, podyktowane z kolei oszczędnościami władz. Pozytywnie oceniane są natomiast zmiany programowe i odejście od encyklopedycznego sposobu kształcenia.

W opinii władz lokalnych reforma oświaty została źle przygotowana pod względem organizacyjnym i nie została wsparta finansowo z budżetu państwa. Wskazuje się, że wysokie koszty oświaty hamują inwestycje. Potrzeby oświatowe gminy są znacznie większe niż jej możliwości finansowe.

Badania przeprowadzone w gminie Karczew pokazują, że trudna sytuacja budżetowa negatywnie wpłynęła na lokalną oświatę, wobec której zastosowano rygorystyczny plan oszczędnościowy. Istnieje niebezpieczeństwo, że trudna sytuacja oświaty będzie się pogłębiać, wobec czego kolejne szkoły wiejskie będą likwidowane. Nie oszacowano jednak, jakie koszty społeczne pociągnie za sobą zamykanie szkół.

Izabelin – gmina wzmacniająca pozycję ekonomiczną

Gmina Izabelin bezpośrednio graniczy z Warszawą od strony północno-zachodniej (powiat warszawski-zachodni) i jest położona 20 km od centrum stolicy. Powierzchnię o wielkości 65 km² zamieszkuje 9,6 tys. mieszkańców. Trzy czwarte powierzchni gminy (73,7%) zajmuje Kampinoski Park Narodowy, a użytki rolne 12,2%. Pomimo iż gmina ma status wiejskiej, zatrudnienie w rolnictwie jest niewielkie. Izabelin jest najmłodszą gminą województwa mazowieckiego – została utworzona w styczniu 1995 r., w wyniku podziału gminy Stare Babice. Najstarszą wsią gminy jest Truskaw – wzmianki o niej pochodzą z 1419 r., natomiast Izabelin powstał na początku XX wieku jako letnisko dla zawodowych oficerów i rzemieślników.

Władze korzystnie oceniają położenie gminy, a za główne walory uznają sąsiedztwo z Warszawą i dogodne połączenie drogowe ze stolicą oraz bliskość Kampinoskiego Parku Narodowego. Od chwili powstania gminy przybyło 1000 nowych mieszkańców, z czego niewielki odsetek był efektem przyrostu naturalnego. Ocenia się, że w przyszłości będzie postępować napływ nowych mieszkańców. Już teraz zauważa się, że osoby korzystające z domków letniskowych i działek przenoszą się do Izabelina na stałe. W północnej części gminy budowanych jest wiele rezydencji i domów jednorodzinnych, które zamieszkują osoby znane ze świata nauki, kultury, biznesu i polityki.

Mieszkańcy gminy nie pracują w miejscu zamieszkania, lecz dojeżdżają do pracy w Warszawie. Władze oceniają, że z biegiem czasu coraz więcej osób będzie mogło pracować na terenie gminy, w skutek powstawania nowych firm handlowych i usługowych. Planowane jest utworzenie specjalnej strefy przemysłowej dla inwestorów, na południu od Mościsk, gdzie będą lokowane firmy usługowo-produkcyjne²³.

²³ Taka lokalizacja strefy związana jest z koniecznością przestrzegania zapisów Planu Ochrony Kampinoskiego Parku Narodowego na lata 1996–2015, zawierającego ustalenia o ochronie parku i jego otuliny.

Gmina wyposażona jest w sieć telefoniczną, gazową oraz zmodernizowane ujęcie wody. Władze gminy wśród najważniejszych zadań na najbliższe lata wymieniają: dokończenie budowy sieci wodociągowej, budowę sieci kanalizacyjnej i oczyszczalni ścieków, modernizację sieci energetycznej, uporządkowanie sieci drogowej, organizację systemu segregacji i usuwania odpadów, zapewnienie dzieciom i młodzieży właściwych warunków nauki oraz tworzenie korzystnych warunków rozwoju sieci handlowo-usługowej.

Potencjał gospodarczy gminy tworzą firmy i przedsiębiorstwa zlokalizowane przede wszystkim w Mościskach. Wśród nich wymienić należy: Uno Fresco Tradex – firma z kapitałem polskim, dynamicznie się rozwijająca, która na bazie produktów importowanych z całego świata produkuje bakalie i owoce w puszkach; Euro-Gast – firma będąca częścią europejskiej sieci gastronomicznej, zajmująca się dystrybucją, instalacją oraz serwisem urządzeń gastronomicznych (np. automaty do lodów, ekspresy do kawy, miksery, opiekacze, meble kuchenne i inne); Elanopak – producent opakowań z kartonów i tworzyw sztucznych oraz kart świątecznych i widokówek. Na terenie gminy odnotowuje się niski poziom bezrobocia. Niemniej, w latach 2000–2003 liczba osób bezrobotnych wzrosła z poziomu 265 osób do 417 (tj. o 57%). Tempo wzrostu bezrobocia w gminie Izabelin było jednak niższe niż w całym powiecie warszawskim zachodnim, gdzie nastąpił wzrost o 70%.

Przemiany oświatowe w gminie Izabelin

Wójt gminy podkreśla, że Izabelin, podobnie jak większość gmin tego typu, posiada braki w zakresie wyposażenia w infrastrukturę, a władze lokalne starają się to zmienić. Głównym celem gminy jest „podniesienie jakości życia poprzez rozbudowę infrastruktury technicznej” – wskazywał wójt. Z tego powodu wydatki na oświatę ustępują innym, takim jak budowa kanalizacji i osiedla mieszkaniowego.

Na terenie gminy działają dwa przedszkola oraz, funkcjonujący w jednym budynku, zespół szkół (szkoła podstawowa i gimnazjum), który od 1988 r. ma nowoczesny budynek z halą sportową. W Izabelinie mieści się też prywatna szkoła muzyczna. Do funkcjonującego w jednym budynku gimnazjum i szkoły podstawowej uczęszcza 900 uczniów (w tym 550 uczniów do szkoły podstawowej, 290 do gimnazjum i 60 uczniów do oddziału przedszkolnego). Oddziały w szkole podstawowej liczą od 23 do 25 uczniów, a w gimnazjum od 22 do 25. W związku z tym, że sale lekcyjne nie są w stanie pomieścić wszystkich uczniów, nauka odbywa się na dwie zmiany. Do szkoły uczęszczają uczniowie niepełnosprawni, a budynek jest przystosowany do ich przyjęcia – dostępne są liczne podjazdy i winda. Szkoła nie posiada gimbusów, bowiem dzieci mieszkają w jej pobliżu i korzystają z komunikacji miejskiej. W ostatnich latach dzięki staraniom dyrekcji i nauczycieli sale lekcyjne zostały dobrze wyposażone w pomoce naukowe (m.in. komputery). Szkoła wypracowuje własne środki finansowe, dzięki wynajmowaniu sal w godzinach popołudniowych. W szkole działają liczne bezpłatne

koła zainteresowań (teatralne, recytatorskie, plastyczne, polonistyczne, matematyczne, przyrodnicze, fizyczne, historyczne, chemiczne) i szkolny klub sportowy, a zajęcia te finansowane są przez władze. Istnieje też oferta zajęć płatnych, prowadzonych przez instruktorów z terenu gminy (karate, nauka szybkiego czytania, nauka ćwiczenia pamięci, balet, taniec). W 2001 r. nawiązano współpracę z niemiecką szkołą w Broken, położoną w centralnej części Niemiec. Efektem tej współpracy jest coroczna wymiana młodzieży oraz wymiana doświadczeń i przełamywanie wzajemnych stereotypów. Szkoła należy również do Stowarzyszenia Środowisk Twórczych, promującego działalność artystyczną, innowacje edukacyjne, współpracę między szkołami.

W klasach pierwszych gimnazjum uczniowie są dzieleni na klasy A i B – nazywane profilowanymi, z zaawansowanym językiem angielskim – oraz C i D – nazywane ogólnymi. Na początku roku szkolnego dyrekcja przedstawia rodzicom propozycję przydziału do klas i ci zazwyczaj godzą się na taki podział. Uczniowie słabsi z klas A i B mogą liczyć na zajęcia wyrównawcze, w ramach tzw. godzin dyrektorskich, które jednak nie cieszą się zainteresowaniem. „Nauczyciele chętnie by z tych godzin skorzystali, bo to dla nich dodatkowe pieniądze, tylko uczniowie nie chcą korzystać z tej pomocy” – mówił jeden z pedagogów. „Rodzice bronią dzieci przed tymi zajęciami, mówiąc, że korzystają one z innych ofert i nie mają czasu na to, co szkoła oferuje” – informował inny nauczyciel. Podobnie rzecz się ma z zajęciami organizowanymi przez pedagoga na temat problemów dzieci i młodzieży oraz uzależnień.

Poważnym problemem jest przemoc w szkole. Nauczyciele podkreślają, iż gimnazjaliści są złym przykładem dla młodszych uczniów, trudno nad nimi zapanować i potrzeba do tego nauczycieli o silnym charakterze. W związku z problemami lokalowymi władze Izabelina planują w najbliższych latach budowę samodzielnego budynku dla gimnazjum. W tym celu w 2004 r. zakupiono 2 ha gruntu w pobliżu urzędu gminy. Wraz z przylegającym do niego terenem, przekazanym gminie przez starostę, nieruchomości ta stanowi dużą działkę, na której powstanie nowoczesne gimnazjum, z bogatym zapleczem sportowym. Istnieje więc nadzieja, że problemy lokalowe i wychowawcze gimnazjum zostaną wkrótce rozwiązane.

Nauczyciele wskazują, że mimo wprowadzenia reformy edukacji ich pensje z uwagi na oszczędności w oświacie nie uległy zwiększeniu. „Gmina ma teraz inne wydatki, plany, inwestycje, więc te pensje są raczej wyrównane z ogólną średnią” – mówił jeden z nauczycieli. Władze nie wspierały ich również w procesie podnoszenia kwalifikacji. „Uważam, że to problem nauczycieli i ich chęci do samokształcenia. Jeżeli nauczyciele czuli taką potrzebę, to na własną rękę mogli odbyć szkolenia. Są oni oceniani i kontrolowani przez bezpośredniego przełożonego, czyli przez dyrektora szkoły” – mówił wójt.

Dużą wagę przywiązuje się natomiast do wyników sprawdzianów w szkołach podstawowych i egzaminów gimnazjalnych. Są one porównywane z innymi szkołami i gminami. Dla władz egzaminy zewnętrzne są sposobem kontroli pracy nauczycieli oraz sygnałem do poprawy jakości nauczania. „Pokazują nauczycielom, że są świetnymi pedagogami albo że muszą zmienić zawód. Pozwalają nie tylko sprawdzić stan

wiedzy ucznia, ale również nadzorować pracę szkół i nauczycieli” – mówił wójt. Władze lokalne określiły, że osiągnięcia uczniów z Izabelina powinny być lepsze niż średnia w powiecie, i jak na razie udaje się ten wynik utrzymać. Nauczyciele dostrzegają również korzyści z wprowadzenia systemu oceniania zewnętrznego. Egzaminy dostarczają im informacji o poszczególnych uczniach i poziomie ich wiedzy, ale też przygotowują do poważniejszych egzaminów w toku dalszej nauki. Ponadto szkoła podstawowa w Izabelinie od 2004 r. wprowadziła obowiązkowe sprawdziany semestralne, dające możliwość porównywania wyników pomiędzy klasami.

Niezwyczajnie cennym rozwiązaniem jest wprowadzenie od 2005 r. przez władze Izabelina stypendium szkolnego dla uczniów z najbiedniejszych rodzin. Jego wysokość uzależniona jest od miesięcznego dochodu rodziny. W przypadku, gdy nie przekracza on 250 zł, wypłaca się 112 zł, a gdy dochód lokuje się pomiędzy 250 zł a 316 zł, wypłacane jest 89 zł. Pieniądze ze stypendium mogą być przeznaczone na opłatę zajęć pozalekcyjnych, wyrównawczych (wykraczających poza zajęcia oferowane przez szkołę), zakup podręczników, a w przypadku uczniów szkół ponadgimnazjalnych i szkół polydiplomowych – na pokrycie kosztów nauki.

Wprowadzenie reformy edukacji nie było dla władz Izabelina dużym obciążeniem finansowym, gdyż nie wiązało się z wybudowaniem gimnazjum czy dowozem uczniów. W opinii wójta najważniejszym elementem reformy było wprowadzenie zewnętrznego, obiektywnego systemu oceniania. Jednak uważa on, że wprowadzenie gimnazjów nie ma większego znaczenia, gdyż bez różnicy jest, czy dzieci nabędą pewnych kompetencji w szkole podstawowej czy w gimnazjum. Nauczyciele uważają natomiast, że implementacja reformy była konieczna, jednak nie została ona odpowiednio przygotowana, a tempo jej wdrażania było zbyt szybkie. Należało ją wprowadzać stopniowo i rozsądnie. Kolejne zmiany zachodzące w oświacie po 1999 r. oceniane są jako naprawianie błędów. Pozytywnie ocenia się wprowadzenie gimnazjów, jednak powinny one funkcjonować samodzielnie.

Wyniki badań pokazują, że wydatki na oświatę w Izabelinie ustępują innym nakładom budżetowym, a najważniejszym celem władz jest modernizacja infrastruktury i zapewnienie dobrych warunków mieszkaniowych. Niepokojące jest stosowanie procedur selekcyjnych w gimnazjum i brak wsparcia nauczycieli przez samorząd. Na uwagę zasługuje natomiast system pomocy dla uczniów najuboższych oraz bogata oferta zajęć pozaszkolnych.

Nadarzyn – lider przemian gospodarczych okresu transformacji systemowej

Gmina Nadarzyn znajduje się na południowy zachód od Warszawy, w odległości 25 km od centrum stolicy. Powierzchnię 73,4 km² zamieszkuje 7700 mieszkańców. W okresie letnim do ogródków działkowych przybywa około 7000 mieszkańców Warszawy i okolic. Nadarzyn uzyskał prawa miejskie w 1453 r. (jednak utracił je w 1869 r. po powstaniu styczniowym). W 1906 r. utworzono w Nadarzynie ochotniczą straż pożarną,

a w okresie międzywojennymi powstała szkoła gminna oraz ośrodek zdrowia. Przed II wojną światową ludność żydowska stanowiła blisko połowę mieszkańców.

Okres transformacji systemowej to czas dynamicznego rozwoju gminy Nadarzyn, która wykorzystała korzystne położenie w pobliżu Warszawy i lotniska Okęcie (20 km od portu lotniczego). Rozwinięta sieć dróg krajowych, którą tworzą trasy szybkiego ruchu Warszawa–Kraków (20 km od Nadrzyna) i Warszawa–Katowice (7 km od Nadarzyna), stała się bodźcem do lokowania w ich pobliżu głównych inwestycji przemysłowych, handlowych i usługowych. W ostatnich latach liczba firm działających na terenie gminy dynamicznie wzrastała. Wśród międzynarodowych koncernów, które zainwestowały w gminie, wymienić należy m.in.: 3M Poland (amerykański koncern produkujący m.in. artykuły biurowe i przemysłowe – firma ta przeniosła swą centralę z Warszawy do wsi Kajetany przy trasie katowickiej w 2003 r.), MAN (niemiecki koncern produkujący pojazdy użytkowe o masie do 50 ton – w 1997 r. we wsi Wolica wybudowano centralę firmy na Polskę), Scania Polska (szwedzki koncern produkujący pojazdy ciężarowe i autobusy – firma założyła centralę w 1996 r. w Starej Wsi, przy trasie katowickiej). Wzdłuż trasy katowickiej ulokowano także wiele hurtowni (np. Centrum Mody „Warszawa”) oraz hotele.

W latach 2000–2003 inwestycje w infrastrukturę techniczną były działaniem priorytetowym władz gminy. Na terenie wszystkich piętnastu sołectw zainstalowano sieć wodociągową, gazową oraz telefoniczną. Wybudowano pięć nowoczesnych oczyszczalni ścieków. Przeprowadzono budowę kanalizacji (z funduszy Unii Europejskiej) i naprawę lokalnych dróg. Dzięki tym inwestycjom Nadarzyn znalazł się w krajowym rankingu, tzw. Złotej Setce Samorządów, wśród gmin, które najwięcej inwestują w infrastrukturę w przeliczeniu na jednego mieszkańca. W rankingu tym zaistniał po raz pierwszy w 2000 r. na 92 miejscu, w 2001 r. awansował na 37 pozycję, a w 2003 r. na 16 pozycję i pierwszą na Mazowszu. Jednocześnie gmina Nadarzyn zajęła w 2002 r. 10 miejsce w kraju w rankingu pisma samorządowego „Wspólnota” w kategorii sukces finansowy, w którym brano pod uwagę wzrost dochodów budżetowych gmin na przestrzeni trzech lat²⁴.

Zainteresowanie prowadzeniem nowych inwestycji w gminie Nadarzyn nie słabnie. W 2005 r. zakończona została budowa kolejnego kompleksu handlowego – Centrum handlu hurtowego „Maximus” przy al. Katowickiej – największego tego typu centrum handlowego w Polsce (24 ha powierzchni, 4 hale handlowe z 700 stoiskami, 2400 miejsc parkingowych). Przewiduje się, że dzięki tej inwestycji powstanie 1500 nowych miejsc pracy. Program zatrudnienia był konsultowany z powiatowym urzędem pracy.

Gmina Nadarzyn jest również atrakcyjnym miejscem dla nowych mieszkańców²⁵. Władze gminy dysponują bogatą ofertą terenów pod zabudowę mieszkaniową. W la-

²⁴ Por. „Tygodnik Wspólnota”, 4 października 2002.

²⁵ Wskaźnik tempa budownictwa mieszkaniowego, liczony mieszkaniem oddanymi do użytku w stosunku do wszystkich mieszkań, w latach 2000–2002 kształtował się na poziomie 12% i był wyższy niż w powie-

tach 1998–2004 liczba ludności wzrosła o 1500 osób, a więc o jedną piątą. Było to efektem migracji nowych mieszkańców oraz zanikiem przyrostem naturalnym.

Ważne jest, że władze lokalne posiadają klarowną wizję rozwoju gminy. W 1999 r. opracowano strategię rozwoju, w której przedstawiono harmonogram inwestycyjny na najbliższe siedem lat²⁶. W 2005 r. natomiast przygotowano *Plan rozwoju lokalnego*, zawierający działania finansowe na lata 2005–2006 oraz prognozę budżetową do 2015 r.²⁷ W dokumencie tym wśród głównych problemów władz lokalnych wymienia się m.in.: bezrobocie²⁸, niedorozwój infrastruktury (kanalizacji, sieci elektroenergetycznej, dróg), niedostatek miejsc w przedszkolach, brak kursów i szkoleń dotyczących zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej, agroturystyki, produkcji zdrowej żywności, brak dostatecznej opieki lekarskiej w szkołach, szczególnie ze strony lekarzy stomatologów oraz higienistki szkolnej, brak zaspokojenia potrzeb w zakresie specjalistycznej opieki medycznej, brak ogólnodostępnych placów zabaw dla dzieci, wzrost liczby osób i rodzin korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, narastanie zjawisk przestępczych. Wynika zatem, że problemy te dotyczą modernizacji infrastruktury, rozwoju edukacji i wypoczynku.

Przemiany oświatowe w gminie Nadarzyn

Na terenie gminy istnieją trzy przedszkola publiczne i dwa niepubliczne, pięć szkół podstawowych, gimnazjum, liceum ogólnokształcące oraz wyższa szkoła Fundacji Kultury Informatycznej. Władze gminy przejęły prowadzenie przedszkoli i szkół podstawowych już w 1990 r. W opinii nauczycieli i dyrektorów szkół oświata jest bardzo ważną dziedziną dla władz lokalnych. Od momentu wprowadzenia reformy edukacji warunki nauczania w szkołach i przedszkolach poprawiają się. Zakończono budowę przedszkola w Wolicy, wyremontowano dwie świetlice dla dzieci i młodzieży (na wsiach funkcjonuje pięć takich świetlic). Większość szkół podstawowych została wyremontowana lub rozbudowana. Wyposażono je w nowoczesne pracownie komputerowe. Przy jednej z placówek wybudowano korty tenisowe. Z pieniędzy samorządowych zakupiono nowe autokary szkolne, dzięki czemu dzieci dowożone są do szkół podstawowych i gimnazjów. Uczniom, którzy dojeżdżają z północnej części Nadarzyn, gdzie funkcjonuje komunikacja miejska, zwracane są koszty przejazdów. Od mo-

cie pruszkowskim (4,7%) i dużo wyższy niż w województwie mazowieckim (4,3%). W przyszłości przewiduje się budowę kolejnych mieszkań, co przyczyni się do dalszego rozwoju gospodarczego gminy.

²⁶ *Strategia rozwoju gminy Nadarzyn „2006”*, dokument opracowany pod kierunkiem wójta gminy Nadarzyn, maj 1999.

²⁷ Por. *Plan rozwoju lokalnego gminy Nadarzyn*, Nadarzyn 2005. Dokument opracowany przy współpracy J. Sierak, M. Ziółkowskiego i M. Ziółkowskiej-Berman ze Szkoły Głównej Handlowej.

²⁸ Należy jednak powiedzieć, że stopa bezrobocia na terenie gminy w 2004 r. kształtowała się na poziomie około 9,5%, była nieco niższa niż średnia województwa mazowieckiego (14,8%) i znacznie niższa w porównaniu ze średnią krajową (19,2%).

mentu przejęcia szkół władze lokalne nie zlikwidowały żadnej szkoły podstawowej, gdyż są one rozmieszczone równomiernie na tereny gminy, a w przyszłości będą potrzebne. Utrzymywane są szkoły podstawowe, do których uczęszcza zaledwie 45 i 63 uczniów. Największą inwestycją oświatową było wybudowanie w 2001 r. nowoczesnego gimnazjum, przy którym rok później wybudowano kompleks sportowy (salę gimnastyczną z trybunami na 300 miejsc oraz basen). Uczniowie korzystają z tych obiektów sportowych do godziny 15, potem są one udostępniane mieszkańcom Nadarzynia (odpłatnie). Realizacja inwestycji oświatowych została sfinansowana w całości przez władze lokalne. Budowa gimnazjum trwała 20 miesięcy, a jej koszt wyniósł 14 milionów zł. Budynek dostosowany jest do potrzeb osób niepełnosprawnych (posiada windę), jednak do szkoły nie uczęszczają dzieci niepełnosprawne. W 1999 r. dyrekcja szkoły wprowadziła podział uczniów na klasy według miejsca zamieszkania (oddzielono uczniów mieszkających w Nadarzynie od uczniów dojeżdżających do szkoły). W kolejnym roku zrezygnowano jednak z takiego podziału, gdyż zauważono, że uczniowie z miasta lepiej sobie radzili w szkole i pochodzili z rodzin lepiej sytuowanych.

Wprowadzeniu reformy edukacji towarzyszyły obawy środowiska nauczycielskiego, związane przede wszystkim ze zmianami statusu zawodowego i nowelizacją Karty Nauczyciela. Z badań przeprowadzonych w szkołach wynika, że nauczyciele na bieżąco interesowali się reformą oświaty, uczestniczyli w szkoleniach informacyjnych na temat nowych programów i podręczników oraz śledzili informacje prasowe. Wielu nauczycieli zdobyło kwalifikacje do nauczania drugiego przedmiotu, gdyż z jednego przedmiotu nie byli w stanie „uzbierać” godzin na etat. Ważne jest, że władze gminy wspierają nauczycieli. Na terenie gminy istnieje dziewięć tzw. mieszkań nauczycielskich. W 1999 r. wprowadzono tzw. system promocyjny – każdy nauczyciel studiujący na studiach licencjackich, magisterskich i podyplomowych otrzymuje 80% dofinansowania nauki. Nauczyciele szczególnie się wyróżniający otrzymują 20% dodatku motywacyjnego, a z tzw. wyróżnieniem 10%. System taki zachęcił kadrę pedagogiczną do podnoszenia kwalifikacji – w każdej szkole nauczyciele dokończają się. Jednocześnie zostali oni zobowiązani do 2006 r. do ukończenia specjalizacji. „Gmina kładzie duży nacisk na kształcenie nauczycieli, bez względu na to, że dyplomowanym nauczycielom trzeba więcej płacić... Nauczyciele nie są pozostawieni sami sobie, tylko mogą liczyć na wsparcie” – informował wójt.

Od 1999 r. wprowadzono nowy system podziału środków budżetowych, wzmacniający autonomię dyrektorów szkół. Dyrektorzy otrzymali dodatkowe fundusze, które mogą zagospodarować na doskonalenie zawodowe nauczycieli, wydatki bieżące, delegacje, zakupy pomocy dydaktycznych. W szkołach prowadzone są zajęcia pozalekcyjne finansowane przez władze lokalne: koła zainteresowań, zajęcia wyrównawcze dla dzieci (wytypowanych przez nauczycieli) z klas I–III z trudnościami w nauce, gimnastyka korekcyjna dla dzieci z wadami postawy.

Od 2003 r. wójt gminy funduje trzy stypendia naukowe dla uczniów z najlepszą średnią w każdej ze szkół. Szkoły współpracują z Nadarzyńskim Ośrodkiem Kultury

(organizacja imprez lokalnych), Gminnym Ośrodkiem Kultury i klubami sportowymi (organizacja zajęć sportowych), ośrodkiem zdrowia (oświata zdrowotna). Szkoły otrzymują również wsparcie finansowe ze strony bogatych lokalnych przedsiębiorstw.

Władze gminy starają się również monitorować jakość oświaty. Analizowane są wyniki sprawdzianów po szkole podstawowej i egzaminów gimnazjalnych. Niemniej, interpretacja tych danych sprawia wiele trudności, bowiem liczebność klas jest zróżnicowana (np. w jednej ze szkół w klasie szóstej było tylko sześciu uczniów), a wynik jednego słabego ucznia może zaważyć na średniej klasowej. Wójt dostrzega jednak, że dzięki analizie wyników poszczególnych roczników, na przestrzeni kilku lat widać, które szkoły uzyskują słabsze rezultaty.

Nauczyciele podkreślają, że korzystne warunki rozwoju edukacji zostały stworzone przez obecnego wójta, dbającego o dobro społeczności lokalnej. „To, jakie są szkoły w gminie, zależy przede wszystkim od tego, kto jest na stanowisku wójta, jaka jest Rada Gminy. Wójt o nas bardzo dba, ale jednocześnie wymaga” – mówiła dyrektorka szkoły podstawowej.

Wprowadzenie gimnazjum wzbudziło na początku reformy dużo kontrowersji. Obecnie widać, że na rozwiązaniu tym skorzystały szkoły podstawowe, które mogą zapewnić lepszą opiekę, coraz mniej liczny rocznikom uczniów. „W naszej szkole jest 90 uczniów, znamy każdego z imienia i nazwiska, jego rodziców. W tym kontekście inaczej wygląda wychowanie. Możemy inaczej oddziaływać na dzieci i rodziców” – mówiła jedna z dyrektorek szkoły podstawowej.

Władze wskazują jednak, że koszt utrzymania szkół podstawowych wzrósł z uwagi na niż demograficzny, odejście klas siódmych i ósmych oraz konieczność dowozu uczniów do szkół. Poważnym problemem stało się utrzymanie porządku w gimnazjum. W roku szkolnym 2004/2005 w gimnazjum nadarzyńskim uczyło się 355 uczniów. Nauczyciele wskazywali, że pojawiają się problemy wychowawcze, przemoc i narkotyki. „Dzieci opuszczają swoją miejscowość, w Nadarzynie kontakt z rodzicami jest mały, w szkole jest kilkuset uczniów. Spotykają się młodzi ludzie, w jednym miejscu, w trudnym wieku” – mówiła o warunkach pracy w gimnazjum jedna z nauczycielek. W celu zwiększenia bezpieczeństwa dyrekcja nawiązała współpracę z policją. Funkcjonariusze odwiedzają szkołę regularnie dwa razy w tygodniu. W szkole zamontowano również kamery.

Wprowadzenie reformy edukacji było dużym wysiłkiem finansowym dla gminy. Władze lokalne wskazują, że poziom wpływów z subwencji oświatowej jest niewystarczający, co powoduje, że gmina musi w znaczącym stopniu dofinansowywać oświatę z dochodów własnych. Pieniądze przekazywane w ramach subwencji oświatowej wystarczają wyłącznie na wypłaty wynagrodzeń dla nauczycieli. W 2001 r. poziom dofinansowania oświaty przez środki pochodzące z budżetu gminy wyniósł 72%, a w 2002 r. 76%. W latach 2003–2004 ograniczano poziom dofinansowania z uwagi na zakończenie głównej inwestycji oświatowej, jaką było wybudowanie gimnazjum. W 2003 r. 70% środków kierowanych na oświatę pochodziło z budżetu gminy, a w 2004 już 57%.

W ocenie władz wysokie koszty funkcjonowania oświaty obniżają potencjał inwestycyjny gminy, gdyż środki (w przypadku subwencji odpowiadającej potrzebom) mogłyby zostać przekazane na inne inwestycje.

W opinii wójta wprowadzenie reformy strukturalnej było niepotrzebne, gdyż spowodowało wzrost wydatków na oświatę. „Ja powiem szczerze, że jak były szkoły ośmioklasowe, to było lepiej i taniej i było lepsze wykorzystanie budynków. Jednak gimnazjum w przypadku Nadarzyna podwyższyło poziom nauczania. Natomiast jest niebezpieczeństwo inne: około 400 osób z całej gminy jest ściągnięte w jedno miejsce, więc problemy wychowawcze są większe. Kiedyś, kiedy dzieci były rozmieszczone po gminie równomiernie, to był lepszy nadzór” – informował wójt. Wójt zauważa jednak, że wprowadzenie systemu motywacyjnego dla nauczycieli zachęciło ich do podnoszenia kwalifikacji i doksztalcania. Zdaniem władz gminy głównym kierunkiem rozwoju oświaty powinno być zapewnienie dobrych warunków do nauczania w szkołach i wysokiego standardu budynków szkolnych.

Wołomin – gmina przeżywająca trudności gospodarcze na skutek upadku zakładów przemysłowych

Gmina Wołomin położona jest w północno-wschodniej części województwa mazowieckiego, w odległości około 20 km od Warszawy. Powierzchnia gminy zajmuje 60 km², a liczba mieszkańców wynosi 48 000 (75% osób mieszka na terenie miasta). Wołomin jest miastem stosunkowo młodym, bowiem prawa miejskie uzyskał w 1918 r.

Intensywny rozwój miejscowości miał miejsce w drugiej połowie XIX wieku, w związku z budową w 1862 r. linii kolejowej Warszawa–Petersburg (na trasie której Wołomin był pierwszą stacją po Warszawie). Czynnikiem miastotwórczym był również szybko rozwijający się przemysł szklarski.

W okresie międzywojennym Wołomin był dynamicznie rozwijającym się ośrodkiem przemysłowym. W latach 1921–1938 liczba mieszkańców wzrosła blisko trzykrotnie z 6248 do 17 400. Największymi zakładami były huty szklane (utworzona w 1905 r. huta szkła „Wołomin” oraz powstała w 1913 r. huta szkła „Praca”). W okresie powojennym na terenie Wołomina miał miejsce dalszy rozwój przemysłu. Miejscowe huty zostały połączone w Wołomińskie Zakłady Szklarskie i rozbudowane w ramach planu sześcioletniego (1950–1955). To państwowe przedsiębiorstwo było jednym z największych producentów wyrobów szklanych o szerokim asortymencie. Huta była również zakładem miastotwórczym – z pieniędzy zakładu wybudowano dom kultury i osiedle mieszkaniowe, wspierano klub sportowy „Huragan”, finansowano zespół szkół szklarskich. Opracowany w 1980 r. *Plan Wołomińskiego Zespołu Miejskiego* zakładał wzrost liczby ludności z 40 000 do 120 000 oraz intensywny rozwój lokalnej infrastruktury. Kryzys gospodarczy w latach 80. uniemożliwił jednak realizację tych planów²⁹.

²⁹ Por. *Dzieje Wołomina i okolic*, (red.) L. Podhrodecki, Warszawa 1984.

Wołomin wkroczył w okres transformacji systemowej z niezrealizowanymi planami urbanizacji i industrializacji. Poważną kwestią do rozwiązania pozostała zaniedbana infrastruktura i brak odpowiedniej liczby mieszkań. Największym problemem dla miasta był upadek w 1999 r. huty szkła³⁰. Część majątku po tym zakładzie wykupił prywatny inwestor, który wznowił produkcję szkła i zatrudnia obecnie 180 hutników. Gminę dotknęły też inne problemy. W połowie lat 90. na terenie miasta powstała zorganizowana grupa przestępcza, zajmująca się kradzieżą samochodów i wymuszaniem haraczy, również od osób prowadzących działalność gospodarczą³¹. Wołomin odczuł również skutki kryzysu gospodarczego w Rosji, który miał miejsce w końcu lat 90. – wiele zakładów krawieckich, zlokalizowanych na terenie gminy, których towary sprzedawano do Rosji, upadło lub znacząco ograniczyło produkcję. Kolejne lata nie przyniosły ożywienia gospodarczego. W 2003 r. niepowodzeniem zakończyły się starania władz o budowę w okolicy Wołomina międzynarodowego portu lotniczego. Władze lokalne liczyły, że budowa lotniska przyczyni się do rozwoju gospodarczego i powstania nowych miejsc pracy. Ofertę na realizację tej inwestycji wygrał jednak Modlin. Obecnie największą inwestycją jest budowa w Wołominie supermarketu „Kaufland”, który odbiera pracę rodzimym kupcom. Zatrudnienie znajdują tam absolwenci szkół ponadgimnazjalnych, studenci studiów zaocznych oraz osoby o niskim poziomie kwalifikacji.

Badania zrealizowane w 2002 r. w Wołominie ujawniły, że największym problemem miasta jest bezrobocie (jego rozmiary są wyższe niż średnia w województwie mazowieckim i w Polsce), zaniedbana infrastruktura (w szczególności zły stan nawierzchni drogowej i brak obwodnicy miasta) oraz brak bezpieczeństwa (przestępczość, działania grup młodocianych chuliganów). Kolejne badania zrealizowane w 2005 r., pokazały, że problemów tych nie udało się rozwiązać³².

³⁰ W początku lat 90. huta szkła zatrudniała 1200 pracowników i zaopatrywała rynek w opakowania szklane w 20%. Zakład był monopolistą w produkcji szkła laboratoryjnego i technicznego. Wytwarzano butelki do wyrobów spirytusowych, szkło gospodarcze, techniczne, wkłady do termosów i termosy. Rozwinięto również nową produkcję wyrobów stołowych i naczyń kuchennych z tzw. szkła żaroodpornego. W 1990 r. zakład zaciągnął pożyczkę na inwestycje i remonty, której nie był w stanie spłacić, w rezultacie czego szybko popadł w długi. Nowe realia gospodarki wolnorynkowej sprawiły, że przedsiębiorstwo, którego wszystkie wyroby sprzedawały się bez problemów (a często nawet nie nadążano z realizacją zamówień), musiało zacząć walczyć o klienta. Okazało się jednak, że nie było do tego przygotowane, a skromny budżet nie pozwalał na reklamę produktów. Zmieniały się także potrzeby i gusta odbiorców – wyroby szklane zaczęły zastępować tworzywa sztuczne. Kolejnym utrudnieniem był kryzys na rynku rosyjskim w końcu lat 90., w wyniku którego znacznie ograniczono eksport. Co więcej, władze przedsiębiorstwa powstrzymywały się przed prywatyzacją zakładu. Splot tych czynników sprawił, że w 1999 r. doszło do upadku huty, będącej wówczas największym zakładem w powiecie wołomińskim. W wyniku zwolnień grupowych pracę straciło 926 hutników.

³¹ Por. *Bandyti, którzy zastraszyli miasto*, „Rzeczpospolita”, 01.07.1997, dodatek „Prawo”.

³² R. Pawlak, *Szkoła i społeczność lokalna...*

W 2004 r. władze Wołomina zatwierdziły strategię rozwoju gminy do 2015 r.³³, w której określono następujące cele strategiczne: stworzenie korzystnych warunków do prowadzenia działalności gospodarczej, poprawę warunków życia mieszkańców (wypoczynku, usług społecznych), racjonalne zagospodarowanie walorów środowiska naturalnego oraz rozbudowę i modernizację infrastruktury drogowej.

Przemiany oświatowe w gminie Wołomin

Na terenie gminy istnieje osiem przedszkoli, dwanaście szkół podstawowych oraz siedem gimnazjów funkcjonujących w budynkach szkół podstawowych lub liceów. Znajdują się również dwa zespoły szkół średnich. Głównym kierunkiem rozwoju edukacji jest poprawa istniejącej infrastruktury szkolnej. Z uwagi na brak wystarczających środków w budżecie gminy, inwestycje te rozłożono na wiele lat. We wrześniu 1999 r. oddano do użytku nowoczesny budynek szkoły podstawowej w centrum miasta i przedszkole publiczne oraz wyremontowano szkołę podstawową w Ossowie. W 2000 r. rozpoczęto budowę samodzielnego budynku dla gimnazjum (oddanego do użytku dwa lata później). Dobudowano również dwie sale gimnastyczne przy szkołach podstawowych. W 2005 r. rozpoczęto budowę szkoły podstawowej na wsi. Wiele szkół wciąż wymaga jednak modernizacji i remontów. Wprowadzenie reformy zwiększyło wydatki na oświatę (wzrosły one z poziomu 25% w 1996 r. do 48% w 2003 r.). Związane to było z dowozem uczniów do szkół (liczono, że w ramach programu rządowego gmina otrzyma gimbusy, jednak tak się nie stało), utworzeniem gimnazjów, ubytkiem liczby uczniów w szkołach wiejskich, podwyżkami dla nauczycieli wynikającymi z nowelizacji Karty Nauczyciela (na wypłatę podwyżek władze zaciągnęły kredyt bankowy). Mimo wzrostu nakładów na edukację w ostatnich latach władze lokalne nie zdecydowały się na likwidację wiejskich szkół podstawowych, gdyż oceniano, że są one zlokalizowane równomiernie wokół miasta. Badania zrealizowane wśród pracowników oświaty i przedsiębiorców wskazują, że władze nie posiadają koncepcji rozwoju wołomińskiej oświaty, a przede wszystkim powiązania kierunków kształcenia w szkołach średnich z potrzebami rynku pracy (głównym kierunkiem jest likwidacja szkół zawodowych, których absolwenci zasilali rzeszę bezrobotnych). Podkreśla się także, że istniejąca oferta zajęć pozalekcyjnych (kulturalnych, sportowych) jest niewystarczająca i może zaspokoić oczekiwania tylko niewielkiej części młodzieży. Z uwagi na oszczędności przyjęto zasadę, że na jeden oddział szkolny przypada tylko jedna godzina zajęć pozalekcyjnych. Dużym problemem jest zapewnienie bezpieczeństwa w gimnazjach, w których dochodzi do konfliktów młodzieży mieszkającej w różnych częściach miasta (np. zamieszkującej centrum i duże osiedla mieszkaniowe).

³³ *Strategia zrównoważonego rozwoju miasta i gminy Wołomin do 2015 r.*, Wołomin, kwiecień 2004.

Po wprowadzeniu reformy nauczyciele z Wołomina nie otrzymali wsparcia z budżetu gminy i podejmowali studia na własny koszt. Dopiero w 2004 r. władze gminy wprowadziły nowy system finansowania studiów podejmowanych przez nauczycieli, którym zwracane jest 20% kosztów nauki. Jednocześnie do 2006 r. nauczyciele zostali zobowiązani do podniesienia kwalifikacji, w przeciwnym razie zostaną zwolnieni z pracy. Dużym problemem jest brak nauczycieli języka angielskiego i informatyki, dla których zarobki w oświacie są zbyt niskie w porównaniu do wynagrodzeń w firmach prywatnych.

W związku z trudną sytuacją w wołomińskiej oświacie w 2004 r. powołano Zespół Ekonomiczno-Administracyjny Szkół i Przedszkoli – jednostkę budżetową podległą burmistrzowi, zatrudniającą 22 osoby. Zadaniem tego zespołu stało się prowadzenie polityki finansowej, administracyjnej, płacowej i kadrowej szkół i placówek podległych samorządowi lokalnemu oraz kontrola i prognozowanie rozwoju oświaty. Powołaniu zespołu towarzyszyły protesty nauczycieli i pracowników szkół, którzy obawiali się utraty suwerenności szkół i zwolnień z pracy³⁴. Istniały obawy, że utworzenie takiej jednostki jest powrotem do centralistycznego sposobu zarządzania i sposobem na ograniczenie wydatków na edukację. W opinii przedstawicieli władz powołanie zespołu będzie sprzyjać racjonalizacji wydatków na oświatę oraz zapewni sprawną i efektywną obsługę szkół i przedszkoli³⁵. Z ekspertyzy przygotowanej w 2004 r. przez zespół wynika, że liczba dzieci w gminie Wołomin systematycznie maleje (w 1989 r. urodziło się 869 dzieci, a w 2003 r. już tylko 545) i będzie nadal maleć. W związku z tym autorzy opracowania zalecali reorganizację szkolnictwa.

Badania przeprowadzone w jednej ze szkół podstawowych pokazały, że powołanie w gminie Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół i Przedszkoli spowodowało zmniejszenie przydziału środków finansowych i zmusiło dyrekcję do zdobywania pieniędzy od lokalnych przedsiębiorców. Dyrekcja i nauczyciele negatywnie oceniali nowy sposób zarządzania oświatą w ich gminie.

Pomimo dużych trudności finansowych władz, w 2004 r. wprowadzono tzw. stypendia burmistrza dla najlepszych uczniów (są to jednorazowe stypendia dla uczniów ze średnią ocen 5.0 i wyższą, w wysokości nie przekraczającej 400 zł). W jednym z gimnazjów w 2005 r. stypendia takie otrzymało 25 spośród 390 uczniów.

Zdaniem władz gminy reforma nie przyniosła w Wołominie pożądaných skutków. „Ministerstwo Edukacji Narodowej chciało przeprowadzić transformację systemu szkolnictwa bez rzetelnego szacunku kosztów” – mówił jeden z urzędników. Negatywnie oceniane jest wprowadzenie gimnazjów – większość z nich funkcjonuje przy innych szkołach. Dostrzega się, że obecnie praca nauczyciela w coraz większym stopniu skupiona jest na wypełnianiu różnorodnych dokumentów, kosztem pracy z uczniami. Zauważa się również, że obniżył się poziom edukacji w klasach I–III w szkołach pod-

³⁴ Por. *Kto pyta, nie błądzi*, „Wieści Podwarszawskie”, 16.05.2004, nr 20.

³⁵ Por. *Dla wspólnego dobra*, „Życie Powiatu Wołomińskiego”, 30.01.2004, nr 1.

stawowych – przed reformą uczniowie klas III umieli samodzielnie pisać, czytać i liczyć, a dziś wielu z nich tego nie potrafi. Nieco odmiennie reformę oceniają nauczyciele. Wśród nich następuje coraz większe poparcie dla reformy, szczególnie dla nowych programów. „Dziś nauczyciel ma większe możliwości w tworzeniu programu. Może realizować własne indywidualne pomysły. Przed reformą było to uznawane za jakieś dziwactwo” – mówiła jedna z nauczycielek. W opinii nauczycieli należało najpierw przygotować ich do kształcenia w zreformowanym systemie, a następnie przeprowadzić zmiany programowe i strukturalne.

4. Wnioski

Wyniki badań przeprowadzonych w czterech gminach podwarszawskich pokazują, że oświata i wychowanie nie są postrzegane przez władze lokalne jako sprawy najważniejsze i ustępują miejsca innym problemom, w szczególności rozbudowie lokalnej infrastruktury (kanalizacji, sieci telefonicznej, gazowej i wodociągowej, budowie dróg). Poprawa infrastruktury ma służyć przede wszystkim zachęceniu inwestorów do ulokowania firm. Edukacja nie jest natomiast traktowana jako inwestycja (w zasoby ludzkie), ale jako konieczny wydatek budżetowy.

Realizacja reformy oświatowej natrafia na wiele trudności. Zarówno władze, jak i nauczyciele uważają, że została ona wprowadzona zbyt szybko, co w pierwszych latach spowodowało wiele chaosu. Uważa się, że w pierwszej kolejności należało przygotować nauczycieli do przeprowadzenia zmian, a dopiero później wcielać je w życie. Reforma nie została wsparta z budżetu centralnego, a kosztami jej realizacji obciążono samorządy lokalne – nie zapewniono środków na budowę gimnazjów, dowożenie uczniów, modernizację budynków szkolnych, wypłaty wynagrodzeń dla nauczycieli. Sytuacja społeczno-gospodarcza gmin wpłynęła na przebieg reformy. Reforma pogłębiła trudności edukacyjne gmin biednych, natomiast w gminach bogatszych, odnoszących sukcesy gospodarcze, przebiegła łagodniej (w Nadarzynie udało się szybko zmodernizować oświatę dzięki dofinansowaniu z budżetu lokalnego, w przypadku Wołomina i Izabelina inwestycje oświatowe zostały rozłożone w czasie, natomiast w Karczewie zastosowano wobec oświaty plan oszczędnościowy – władze starają się zlikwidować część szkół, gdyż nie stać ich na utrzymanie tych placówek). Planowany w reformie układ celów jest trudny do osiągnięcia z uwagi na ograniczone środki, jakimi dysponują samorządy lokalne, oraz brak szerszego wsparcia ze strony władz wyższego szczebla.

Wprowadzenie gimnazjów, w opinii władz lokalnych, było niepotrzebne, gdyż zwiększyło nakłady, a efekt tego działania jest niezauważalny (szkoły te zazwyczaj dzielą budynki ze szkołami podstawowymi lub średnimi). Nauczyciele oceniają natomiast, że utworzenie gimnazjów było dobrym pomysłem, jednak mówią, że szkoły te powinny funkcjonować samodzielnie. Dużym problemem jest przemoc w gimnazjach, narkotyki i alkohol. Problemy te występują we wszystkich badanych gminach. Skutecznym

sposobem rozwiązywania problemów wychowawczych może być: wprowadzenie monitoringu, ścisła współpraca z policją (tak jak to ma miejsce w Nadarzynie), prowadzenie zajęć integracyjnych dla młodzieży z różnych środowisk oraz zajęć terapeutycznych dla młodzieży zagrożonej przestępczością. Władze starają się, aby gimnazjum było szkołą wyrównującą szanse oświatowe – szkoły te są wyposażone, oferują zajęcia pozaszkolne, nie prowadzi się w nich selekcji do klas pierwszych (tylko w przypadku jednej gminy wprowadzono system selekcji na uczniów słabszych i lepszych). Szkoły te jednak są zbyt liczne, co utrudnia kształcenie młodzieży.

Wyniki badań pokazują, że władze lokalne w niewystarczającym stopniu wykorzystują rezultaty egzaminów zewnętrznych. Najczęściej zadowolają się osiągnięciami uczniów. Wyniki pomiaru, jakim są egzaminy zewnętrzne, mogłyby być użyteczne przy tworzeniu lokalnej polityki oświatowej oraz wyznaczaniu celów i wskaźników dotyczących szkół, uczniów i nauczycieli. Chociaż w badanych gminach dokonuje się porównań między szkołami, to nie wprowadza się programów naprawczych słabszych szkół, programów dla uczniów niepełnosprawnych, uczniów z trudnościami w nauce czy utalentowanych. Wyniki testów nie są przekazywane opinii publicznej, a w szczególności rodzicom – dałyby im to rozeznanie w jakości nauczania w szkołach.

Badania pokazują również, że nauczyciele nie są odpowiednio wspierani w procesie kształcenia. Tylko w gminie Nadarzyn wprowadzono system motywacyjny, zachęcający nauczycieli do podnoszenia kwalifikacji (w 80% refunduje się naukę). W gminie Wołomin w bardzo ograniczonym zakresie pomaga się nauczycielom (20% zwrotów kosztów nauki), podczas gdy w pozostałych społecznościach nauczyciele nie mogą liczyć na pomoc finansową. W związku ze wzrostem procesów globalizacji (rozwojem wiedzy, nauki i techniki) zmieniają się również wymagania wobec nauczycieli, od których oczekuje się przygotowania współczesnej młodzieży do życia w nowych, często nieprzewidywalnych warunkach. Konieczne jest zatem większe wspieranie rozwoju zawodowego nauczycieli.

Badania wskazują również, że konieczne są zmiany w strukturze zarządzania oświatą na szczeblu gmin. Korzystne byłoby utworzenie specjalnych jednostek w ramach gminy, odpowiedzialnych za: finansowanie oświaty, kontrolę efektów pracy szkół i nauczycieli, ale również planowanie strategiczne (warto wykorzystać doświadczenia gminy Wołomin, który stworzył taką jednostkę). Zadaniem ich byłoby przygotowanie strategii rozwoju edukacji (zgodnej z założeniami lokalnej strategii) oraz jej implementacja i ewaluacja. Byłyby również odpowiedzialne za realizację badań wykorzystywanych do poprawy sytuacji lokalnej oświaty oraz pozyskiwanie środków pozabudżetowych na oświatę.

LITERATURA:

- Dzieje Wołomina i okolic*, L. Podhrodecki (red.), Warszawa 1984.
- Fullan M., *Leadership for Change* [w:] *The Challenge of School Change*, M. Fullan (eds.), IRI/SkyLight 1997.
- Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej województw*, Warszawa, kwiecień 2005.
- Karczew. *Dzieje miasta i okolic*, L. Podhrodecki (red.), Karczew 1998.
- Pawlak R., *Oświata i wychowanie w społeczności lokalnej Wołomina w procesie transformacji systemowej* [w:] *Edukacja w dobie globalizacji*, R. Siemińska, H. Machińska (red.), Ośrodek Informacji Rady Europy Uniwersytetu Warszawskiego, Biuletyn nr 2–3, Warszawa 2001.
- Pawlak R., *Szkoła i społeczność lokalna w procesie reformowania oświaty*, niepublikowana praca doktorska, przygotowana w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego w 2004 r.
- Plan rozwoju lokalnego gminy Nadarzyn*, Nadarzyn 2005, dokument opracowany przy współpracy J. Sierak, M. Ziółkowskiego i M. Ziółkowskiej-Berman ze Szkoły Głównej Handlowej.
- Putnam R., *Demokracja w działaniu*, Kraków 1995.
- Reforma systemu edukacji 1997–2001. Raport*, Warszawa, sierpień 2001.
- Reforma systemu edukacji. Projekt*, Warszawa 1998.
- Společna mapa Warszawy. Interdyscyplinarne studium metropolii warszawskiej*, J. Grzelak, T. Zarycki (red.), Warszawa 2004.
- Strategia rozwoju gminy Nadarzyn „2006”*, dokument opracowany pod kierunkiem wójta gminy Nadarzyn, maj 1999.
- Strategia rozwoju Warszawy do 2010 r. Synteza*, Zarząd Miasta Stołecznego Warszawy.
- Strategia zrównoważonego rozwoju gminy Karczew*, dokument sporządzony na zamówienie gminy Karczew przez Fundację Terra Humana, Karczew, wrzesień 2004.
- Strategia zrównoważonego rozwoju miasta i gminy Wołomin do 2015 r.*, Wołomin, kwiecień 2004.
- Surażska W., *Raport o miastach*, Centrum Badań Regionalnych, Warszawa 2003.
- Tedesco J., *The New Educational Pact. Education, Competitiveness, and Citizenship in Modern Society*, UNESCO, 1995.
- Veblen T., *Teoria klasy próżniaczej*, tłum. J. i K. Zagórcy, Warszawa 1971.
- Wydział Zagospodarowania Przestrzennego, Warszawa 1998.