



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

IBE



*entuzjaści
edukacji*

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



RAPORT TEMATYCZNY Z BADANIA

Diagnoza zmian w sieci szkół podstawowych i gimnazjów 2007–2012

Warszawa, marzec 2014

Autorzy:

dr Jan Herczyński
Aneta Sobotka

Wydawca: *Instytut Badań Edukacyjnych ul. Górczewska 8 01-180 Warszawa tel. (22) 241 71 00;*
www.ibe.edu.pl

© Copyright by: *Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa, marzec 2014*

Publikacja opracowana w ramach projektu systemowego: *Badanie jakości i efektywności edukacji oraz instytucjonalizacja zaplecza badawczego*, współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, realizowanego przez Instytut Badań Edukacyjnych.

Egzemplarz bezpłatny

Spis treści:

Streszczenie	7
Wstęp	9
1. Podstawowe pojęcia wykorzystywane w raporcie	12
1.1. Czym jest szkoła?	12
1.2. Rodzaje zmian w sieci szkół	16
1.3. Klucz identyfikacyjny	20
2. Kontekst zmian w sieci szkół.....	22
2.1. Kontekst instytucjonalny.....	22
2.2. Kontekst demograficzny	25
2.3. Sieć szkolna w roku szkolnym 2007/08 i 2012/13	32
3. Analiza zmian w sieci szkół podstawowych i gimnazjów w latach 2008–2012	58
3.1. Ogólna charakterystyka zmian w sieci szkół.....	58
3.2. Zamykanie szkół.....	64
3.3. Otwieranie szkół	76
3.4. Zmiany organu prowadzącego (w tym przekazywanie szkół).....	85
3.5. Zmiany stopnia organizacji szkół	95
3.6. Zmiany złożoności szkół	101
4. Wybrane problemy badawcze.....	110
4.1. Hipoteza roku wyborczego	110
4.2. Powstawanie nowych gimnazjów oraz zespołów szkoła podstawowa – gimnazjum.....	113
Podsumowanie	120
Bibliografia	123
Spis skrótów	126
Załącznik 1. Tworzenie klucza identyfikacyjnego	127
Załącznik 2. Identyfikacja zmian w sieci w kluczu identyfikacyjnym	134
Załącznik 3. Funkcjonalna klasyfikacja gmin	138

Spis rysunków:

Rys. 1. Dynamika zmian ludności w wieku od lat 7 do 15 w latach 2007–2012	25
Rys. 2. Procentowa zmiana liczby dzieci w latach 2007–2012 według typu funkcjonalnego gminy	26
Rys. 3. Liczba uczniów według klas szkoły podstawowej w latach 2007/08–2012/13.....	27
Rys. 4. Spadek liczby uczniów szkół podstawowych w okresie 2007/08–2012/13.....	28
Rys. 5. Procent sześciolatków zapisanych do klasy pierwszej w latach szkolnych 2007/08–2012/13	29
Rys. 6. Liczba uczniów według klasy gimnazjum w latach szkolnych 2007/08–2012/13	31
Rys. 7. Średnia liczba uczniów w szkole podstawowej w latach 2007/08–2012/13 wg organu prowadzącego	39
Rys. 8. Dynamika rozkładu złożoności szkół podstawowych w latach szkolnych 2007/08–2012/13	44

Rys. 9. Rozkład szkół podstawowych według złożoności oraz typu gminy (2007/08)	45
Rys. 10. Średnia liczba uczniów w gimnazjum w latach szkolnych 2007/08-2012/13	53
Rys. 11. Dynamika zmian w sieci szkół podstawowych 2008–2012	59
Rys. 12. Rozkład zmian w sieci szkół podstawowych według typu zmiany w latach 2008–2012	60
Rys. 13. Dynamika zmian w sieci gimnazjów w latach 2008–2012	62
Rys. 14. Rozkład zmian w sieci gimnazjów według typu zmiany w latach 2008–2012	63
Rys. 15. Liczba zamkniętych szkół podstawowych według organu prowadzącego w latach 2008–2012	65
Rys. 16. Zamykane w latach 2008–2012 szkoły podstawowe według typu gminy	69
Rys. 17. Średnia i mediana liczby uczniów zamkniętych szkół podstawowych w latach 2008–2012	71
Rys. 18. Średnia i mediana liczby uczniów zamykanych gimnazjów w latach 2008–2012	75
Rys. 19. Gimnazja zamknięte przez gminy wg typu funkcjonalnego gminy w latach 2008–2012	76
Rys. 20. Otwieranie nowych szkół podstawowych przez różne podmioty w latach 2008–2012	77
Rys. 21. Szkoły podstawowe otwierane wg typu gminy, w której się znajdują w latach 2008–2012	78
Rys. 22. Otwieranie nowych gimnazjów przez różne podmioty w latach 2008–2012	81
Rys. 23. Otwierane gimnazja wg typu gminy, w której się znajdują w latach 2008–2012	81
Rys. 24. Rozkład otwieranych gimnazjów według typu organu prowadzącego i typu gminy 2008–2012	82
Rys. 25. Średnia i mediana liczby uczniów przekazanej szkoły podstawowej 2008–2012	90
Rys. 26. Dynamika zamykania i przekazywania szkół podstawowych przez gminy	92
Rys. 27. Dynamika zmian stopnia organizacji szkoły podstawowej w latach 2007–2012	96
Rys. 28. Ograniczenie gminnej szkoły podstawowej do nauczania początkowego wg typu gminy 2008–2012	96
Rys. 29. Średnia liczba uczniów szkoły podstawowej zmieniającej stopień organizacji 2007–2012	99
Rys. 30. Dynamika zmian złożoności szkół podstawowych 2008–2012	102
Rys. 31. Rozkład różnych typów zmian złożoności szkół podstawowych 2008–2012	103
Rys. 32. Zmiany złożoności gminnych szkół podstawowych w latach 2008–2012	103
Rys. 33. Dynamika typów zespołów, do których włączane są szkoły podstawowe w latach 2008–2012	104
Rys. 34. Przekształcenia samodzielnych szkół podstawowych (2007–2012)	105
Rys. 35. Przekształcenia samodzielnych szkół podstawowych według typu gminy (2007–2012)	105
Rys. 36. Dynamika zmian złożoności gimnazjów 2007–2012	107
Rys. 37. Zmiana złożoności gimnazjum gminnego w zależności od typu gminy w latach 2008–2012	108
Rys. 38. Rozkład kierunków zmiany złożoności gimnazjów	108
Rys. 39. Rozkład kierunków zmian złożoności gimnazjum w zależności od typu gminy	109
Rys. 40. Coroczny spadek liczby gminnych szkół podstawowych dla młodzieży w latach 2000–2012	111

Spis tabel:

Tab. 1. Średnia liczba uczniów oddziału klasowego w roku szkolnym 2000/01.	23
Tab. 2. Udział gmin prowadzących 1, 2, 3 i więcej gimnazjów w roku szkolnym 2007/08 według typu gminy	24
Tab. 3. Liczba szkół podstawowych i liczba uczniów w latach 2007/08-2012/13	27
Tab. 4. Uczniowie klasy pierwszej szkoły podstawowej według wieku w latach szkolnych 2007/08–2012/13	28
Tab. 5. Liczba gimnazjów i liczba uczniów gimnazjów w latach szkolnych 2007/08–2012/13	30
Tab. 6. Szkoły podstawowe i ich uczniowie według typu funkcjonalnego gminy (2007/08, 2012/13)	33
Tab. 7. Rozkład szkół podstawowych i ich uczniów wg typu funkcjonalnego gminy (2007/08, 2012/13)	34
Tab. 8. Średnia liczba uczniów szkoły podstawowej wg typu funkcjonalnego gminy (2007/08, 2012/13)	34
Tab. 9. Szkoły podstawowe i ich uczniowie według organu prowadzącego (2007/08, 2012/13)	35

Tab. 10. Rozkład szkół podstawowych według organu prowadzącego (2007/08, 2012/13)	35
Tab. 11. Średnia liczba uczniów szkoły podstawowej według organu prowadzącego (2007/08, 2012/13).....	36
Tab. 12. Udział małych szkół podstawowych wśród szkół podstawowych ogółem (2007/08, 2012/13)	39
Tab. 13. Szkoły podstawowe i ich uczniowie według stopnia organizacji (2007/08, 2012/13)	41
Tab. 14. Rozkład szkół podstawowych według stopnia organizacji (2007/08, 2012/13)	41
Tab. 15. Średnia liczba uczniów w szkole podstawowej według stopnia organizacji (2007/08, 2012/13).....	41
Tab. 16. Szkoły podstawowe i ich uczniowie według złożoności szkoły (2007/08, 2012/13)	42
Tab. 17. Średnia liczba uczniów szkoły podstawowej w zależności od złożoności (2007/08, 2012/13).....	43
Tab. 18. Rozkład szkół podstawowych według złożoności (2007/08, 2012/13)	43
Tab. 19. Szkoły podstawowe i ich uczniowie według prowadzenia oddziałów łączonych (2007/08, 2012/13)	46
Tab. 20. Rozkład szkół podstawowych według prowadzenia oddziałów łączonych (2007/08, 2012/13)	47
Tab. 21. Średnia liczba uczniów w szkołach podstawowych wg prowadzenia oddziałów łączonych (2007/08, 2012/13).....	47
Tab. 22. Procent szkół prowadzących oddziały łączone wg województw (2007/08, 2012/13)	47
Tab. 23. Gimnazja i ich uczniowie według typu funkcjonalnego gminy (2007/08, 2012/13)	49
Tab. 24. Rozkład gimnazjów według typu funkcjonalnego gminy (2007/08, 2012/13)	50
Tab. 25. Średnia liczba uczniów gimnazjum wg typu funkcjonalnego gminy (2007/08, 2012/13)	51
Tab. 26. Gimnazja i ich uczniowie według organu prowadzącego (2007/08, 2012/13).....	51
Tab. 27. Średnia liczba uczniów w gimnazjum wg organu prowadzącego (2007/08, 2012/13)	52
Tab. 28. Udział małych gimnazjów wśród gimnazjów ogółem (2007/08, 2012/13).....	53
Tab. 29. Rozkład gimnazjów według typu organu prowadzącego (2007/08, 2012/13)	54
Tab. 30. Gimnazja według złożoności (2007/08, 2012/13)	56
Tab. 31. Średnia liczba uczniów gimnazjum według złożoności (2007/08, 2012/13)	56
Tab. 32. Rozkład gimnazjów według złożoności (2007/08, 2012/13)	57
Tab. 33. Zmiany w sieci szkół podstawowych w Polsce w latach 2008–2012.....	58
Tab. 34. Podsumowanie procesu zamykania i otwierania szkół podstawowych w latach 2008–2012	59
Tab. 35. Udział szkół podstawowych z roku 2007 podlegających zmianom różnego typu	61
Tab. 36. Zmiany w sieci gimnazjów w Polsce w latach 2008–2012.....	62
Tab. 37. Podsumowanie procesu zamykania i otwierania gimnazjów w latach 2008–2012.....	63
Tab. 38. Udział gimnazjów z roku 2007 podlegających zmianom różnego typu.....	64
Tab. 39. Liczba zamykanych szkół podstawowych w podziale na organ prowadzący w latach 2008–2012.....	65
Tab. 40. Udział organów prowadzących w zamykaniu szkół w latach 2007–2012.....	66
Tab. 41. Procent zamkniętych szkół podstawowych według organu prowadzącego w latach 2008–2012	66
Tab. 42. Zamknięte w latach 2007–2012 szkoły podstawowe według typu gminy	69
Tab. 43. Zamknięte szkoły podstawowe w latach 2008–2012 według złożoności szkoły	70
Tab. 44. Zamknięte w latach 2007–2012 szkoły podstawowe według stopnia organizacji szkoły	70
Tab. 45. Średnia liczba uczniów w zamkniętej szkole podstawowej wg organu prowadzącego 2008–2012	72
Tab. 46. Oszacowanie liczby szkół zamkniętych wg trybów zamknięcia (2008–2012)	72
Tab. 47. Liczba zamykanych gimnazjów według organu prowadzącego w latach 2008–2012	73
Tab. 48. Udział organów prowadzących w zamykaniu gimnazjów w latach 2008–2012.....	73
Tab. 49. Procent zamkniętych gimnazjów w latach 2008–2012 według organu prowadzącego	73
Tab. 50. Zamknięte gimnazja według złożoności szkoły w latach 2008–2012	74
Tab. 51. Średnia liczba uczniów w zamykanym gimnazjum wg organu prowadzącego w latach 2008–2012.....	75
Tab. 52. Otwieranie szkół podstawowych według organu prowadzącego w latach 2008–2012	77
Tab. 53. Otwierane szkoły podstawowe według złożoności w latach 2008–2012	78
Tab. 54. Otwierane szkoły podstawowe według stopnia organizacji w latach 2008–2012	79
Tab. 55. Otwieranie nowych gimnazjów według organu prowadzącego 2008–2012	80

Tab. 56. Gimnazja otwarte w latach 2008–2012 według organu prowadzącego i złożoności	82
Tab. 57. Zmiany złożoności gminnych gimnazjów utworzonych jako szkoły samodzielne	83
Tab. 58. Złożoność gimnazjów otwieranych przez gminy w latach 2008–2012	84
Tab. 59. Kierunki zmian organu prowadzącego szkół podstawowych w latach 2008–2012	86
Tab. 60. Zmiany liczb szkół podstawowych wg typu organu prowadzącego 2007/08–2012/13	87
Tab. 61. Szkoły przekazane z umową i bez umowy - oszacowanie	88
Tab. 62. Kierunki zmiany organu prowadzącego gimnazjów w latach 2008–2012	94
Tab. 63. Rodzaje zmian stopnia organizacji szkół podstawowych w latach 2008–2012	95
Tab. 64. Proces przekształcania szkół podstawowych ze względu na stopień organizacji 2007–2012	97
Tab. 65. Zmiany stopnia organizacji szkoły podstawowej według typu organu prowadzącego 2008–2012	98
Tab. 66. Zamykanie szkół podstawowych ograniczonych wcześniej do nauczania początkowego	100
Tab. 67. Liczba lat od ograniczenia do nauczania początkowego do likwidacji szkoły podstawowej	100
Tab. 68. Zmiany złożoności szkół podstawowych w okresie 2007–2012	101
Tab. 69. Zamykanie szkół podstawowych przekształconych wcześniej w filię	106
Tab. 70. Liczba lat od przekształcenia w filię do likwidacji szkoły podstawowej	106
Tab. 71. Zmiany złożoności gimnazjów według kierunków zmiany 2008–2012	107
Tab. 72. Szkoły podstawowe w SIO i w kluczu identyfikacyjnym po sprawdzeniu zupełności	129
Tab. 73. Gimnazja w SIO i w kluczu identyfikacyjnym po sprawdzeniu zupełności	130
Tab. 74. Brakujące szkoły podstawowe i gimnazja w SIO	130
Tab. 75. Ostateczna liczba szkół w kluczu i braków szkół w latach 2007/08–2012/13	133
Tab. 76. Klasyfikacja organów prowadzących szkoły podstawowe i gimnazja	135
Tab. 77. Liczebności gmin według typu funkcjonalnego	139

Spis map:

Mapa 1. Zmiana liczby uczniów szkół podstawowych w latach 2007–2012	30
Mapa 2. Spadek liczby uczniów gimnazjum w latach 2007–2012	32
Mapa 3. Średnia liczba uczniów w szkole podstawowej w roku szkolnym 2007/08	37
Mapa 4. Średnia liczba uczniów oddziału klasowego w szkole podstawowej w roku szkolnym 2007/08	38
Mapa 5. Szkoły podstawowe o liczbie uczniów mniejszej niż 71 w roku szkolnym 2007/08	40
Mapa 6. Udział filii wśród szkół podstawowych ogółem w roku szkolnym 2007/08	45
Mapa 7. Procentowy udział szkół podstawowych prowadzących oddziały łączone wśród wszystkich szkół podstawowych w roku szkolnym 2007/08	49
Mapa 8. Średnia liczba uczniów w gimnazjum w roku szkolnym 2007/08	54
Mapa 9. Średnia liczba uczniów w oddziale w gimnazjum w roku szkolnym 2007/08	55
Mapa 10. Szkoły podstawowe zamknięte przez gminy w latach 2008–2012	68
Mapa 11. Udział otwieranych szkół podstawowych w latach 2008–2012	79
Mapa 12. Udział otwieranych gimnazjów w latach 2008–2012	85
Mapa 13. Szkoły gminne przekazane stowarzyszeniom i organom komercyjnym w latach 2007–2010	91
Mapa 14. Szkoły podstawowe zamknięte i przekazane przez gminy w latach 2007–2012	93
Mapa 15. Zróżnicowanie regionalne powstawania w latach 2008–2012 zespołów szkół P+SP	115

Streszczenie

Raport opisuje zmiany w sieci szkół podstawowych dokonane w latach 2007–2012 przez gminy oraz pozostałe organy prowadzące. Przedmiotem analiz jest zamykanie i otwieranie szkół, zmiana organu prowadzącego szkoły, zmiana złożoności (filie, szkoły samodzielne, zespoły szkół) oraz zmiana stopnia organizacji (prowadzone klasy w szkołach podstawowych).

DEMOGRAFIA

Jedną z głównych przyczyn zmian w lokalnych sieciach szkolnych jest niż demograficzny. W latach 2007–2012 liczba uczniów szkół podstawowych spadła o 9,1%, a liczba uczniów gimnazjów o 20,3%. Liczba uczniów spada najszybciej na terenach wiejskich i peryferyjnych, podczas gdy w niektórych miastach i obszarach podmiejskich zaczyna rosnąć. Niż demograficzny w szkołach podstawowych dobiega końca, jednak w gimnazjach trwa nadal.

ORGANY PROWADZĄCE

Szkoły podstawowe i gimnazja w Polsce prowadzone są głównie przez gminy. Jednak obserwuje się powolny proces zwiększania się udziału szkół prowadzonych przez inne organy. W roku szkolnym 2007/08 gminy prowadziły 94,1% szkół podstawowych, a w roku 2012/13 – już tylko 89,8% szkół. Zmiany te wynikają z zamykania szkół podstawowych przez gminy oraz przekazywania ich innym organom prowadzącym (głównie stowarzyszeniom).

ŚREDNIA WIELKOŚĆ SZKOŁY

Średnia liczba uczniów w szkole podstawowej w roku szkolnym 2012/13 wynosiła 167,6 i była niższa od średniej z roku 2007/08 o 6 uczniów. Średnia wielkość szkoły istotnie zależy od typu organu prowadzącego. Średnia wielkość szkoły prowadzonej przez gminę w analizowanym okresie prawie się nie zmieniła i wynosi około 180 uczniów. Oznacza to, że gminy prowadziły aktywną politykę zamykania małych szkół. Polityka gmin w stosunku do gimnazjów była odmienna, i mimo znacznie silniejszej presji demograficznej gminy nie tylko nie zamykały gimnazjów, ale otwierały nowe. W efekcie średnia wielkość gimnazjum spadła o jedną piątą.

ZAMYKANIE SZKÓŁ

W latach 2007 - 2012 zostało zamkniętych 954 szkół podstawowych. Były to przede wszystkim decyzje gmin (90% likwidacji). Najczęściej zamykane są szkoły podstawowe z oddziałami łączonymi, filie szkół, a także szkoły prowadzące tylko nauczanie początkowe. W badanym okresie gminy zamknęły tylko niewielką liczbę gimnazjów.

OTWIERANIE SZKÓŁ

W okresie 2007–2012 nowe szkoły podstawowe były otwierane głównie przez podmioty komercyjne. Stowarzyszenia niemal nie otwierały nowych szkół, lecz liczba prowadzonych przez nie szkół podstawowych uległa podwojeniu głównie przez przejmowanie szkół gminnych. W tym samym okresie gminy otworzyły sporo gimnazjów, w większości od początku funkcjonujących w budynku szkoły podstawo-

wej. W ciągu paru lat 90% nowych gimnazjów włączono do zespołów szkół ze szkołami podstawowymi.

PRZEKAZYWANIE SZKÓŁ (ZMIANA ORGANU PROWADZĄCEGO)

W latach 2007–2012 zmiana organu prowadzącego dotyczyła ponad 500 szkół podstawowych, przy czym było to przede wszystkim przekazanie szkoły gminnej stowarzyszeniu. W ostatnich latach przekazywanie szkół stało się równie częste co zamykanie szkoły. Przekazywanie gimnazjów w tym samym okresie zachodziło sporadycznie.

ZMIANA STOPNIA ORGANIZACJI SZKOŁY

W latach 2007–2012 w ponad 400 szkół podstawowych zmieniono stopień organizacji, ponad połowa tych zmian to ograniczenie pracy szkoły do nauczania początkowego (klasy 1-3). Zmiana ta często jest preludium do likwidacji szkoły podstawowej.

ZMIANA ZŁOŻONOŚCI SZKOŁY

W badanym okresie gminy przekształciły ponad dwieście samodzielnych szkół podstawowych w filie szkół, część z nich po paru latach zlikwidowały. Jednocześnie ponad 800 samodzielnych szkół podstawowych włączono do zespołów szkół (częściowo z przedszkolami, częściowo z gimnazjami). W tym samym okresie do zespołów szkół włączono około 500 samodzielnych gimnazjów. W efekcie tych zmian zarówno wśród szkół podstawowych zaczynają dominować szkoły z oddziałami przedszkolnymi oraz szkoły w zespołach szkół. Wśród gimnazjów udział szkół samodzielnych spadł nieznacznie poniżej 50%.

HIPOTEZA ROKU WYBORCZEGO

Intensywność zmian w sieci szkolnej jest znacząco mniejsza w roku 2010, w którym odbyły się wybory do władz samorządowych. Dotyczy to zwłaszcza decyzji gmin o zamykaniu i przekazywaniu szkół. Hipotezę o wpływie roku wyborczego na decyzje gmin wspiera analiza danych historycznych (od roku 2002).

Wstęp

Problematyka kształtu sieci szkół podstawowych i gimnazjów w Polsce, a zwłaszcza problemy ich zmian, pozostaje nieodmiennie w centrum zainteresowania zarówno badaczy polskiej oświaty, specjalistów z Ministerstwa Edukacji Narodowej (MEN), jak również mediów i szeroko pojętego społeczeństwa obywatelskiego. Jednak do tej pory nie były dostępne analizy obejmujące zamykanie i otwieranie nowych szkół, zmiany organu prowadzącego szkoły (w tym przekazywanie szkół), zmiany poziomu organizacyjnego szkoły (na przykład ograniczanie zakresu pracy szkoły do nauczania początkowego) lub zmiany złożoności (w tym przekształcanie szkoły w filię oraz tworzenie zespołów szkół). Ze zrozumiałych powodów najwięcej kontrowersji budzi kwestia zamykania szkół podstawowych: ile szkół jest zamykanych, kto je zamyka, jakie szkoły są najczęściej zamykane, jaka jest dynamika zamykania szkół w kolejnych latach to ważne pytania, na które dotychczas nieznana była precyzyjna odpowiedź.

Brak pełnej informacji o skali zmian w sieci szkół podstawowych i gimnazjów staje się także pożywką do alarmistycznych wypowiedzi i publicznie prezentowanych stanowisk, w tym stanowisk obu liczących się związków zawodowych nauczycieli, Związku Nauczycielstwa Polskiego (ZNP) oraz Sekcji Oświaty NSZZ „Solidarność”. Każdego roku w lutym media alarmują o ogromnej liczbie szkół przeznaczonych do zamknięcia i wynikających z tego zwolnień nauczycieli. Za każdym razem eksperci uspokajają – zamkniętych szkół będzie mniej niż przyjętych przez samorządy uchwał intencyjnych, część szkół przeznaczonych do likwidacji nie ma już uczniów, część to szkoły dla dorosłych itp. Nigdy jednak nie pojawiają się informacje, ile szkół rzeczywiście zostało zamkniętych i jakie były konsekwencje ich likwidacji. Samorządy mają obowiązek zgłaszania uchwał intencyjnych do wojewody, nie mają jednak takiego obowiązku w przypadku podjęcia ostatecznych uchwał o likwidacji szkoły, dlatego odpowiedź na to pytanie nie jest łatwa.

Oczywiście, dostępne dane o polskim systemie szkolnym, w tym przede wszystkim System Informacji Oświatowej (SIO), pozwalają na identyfikację najważniejszych trendów, takich jak zmniejszanie się liczby szkół podstawowych, wzrost liczby zespołów szkół prowadzonych przez gminy, w tym zespołów szkoła podstawowa – gimnazjum, w odróżnieniu od uprzednio dominujących zespołów szkół ponadgimnazjalnych, a także wzrost liczby gimnazjów mimo trwającego niżu demograficznego. Brakuje jednak precyzyjnego opisu zachodzących procesów przekształcania sieci szkół podstawowych i gimnazjów, określenia jej dynamiki oraz cech szczególnych.

Celem niniejszego raportu jest wypełnienie tej znaczącej luki w powszechnie dostępnej wiedzy. W znacznej mierze raport ma charakter informacyjny, dokumentuje bowiem i opisuje ilościowo zmiany w sieci szkół. Wiele ustaleń raportu potwierdza dotychczasowe przypuszczenia i obiegową wiedzę na temat lokalnych sieci szkolnych. Dotyczy to na przykład faktu, że zamykane przez gminy szkoły podstawowe to w większości szkoły małe, filialne, obejmujące tylko klasy od 1 do 3, prowadzące nauczanie w łączonych oddziałach klasowych (patrz rozdział 3.2). W tym zakresie wartością raportu jest dostarczenie obiektywnych informacji pozwalających tę wiedzę ugruntować i zweryfikować, na przykład pod względem rozkładu terytorialnego analizowanych zjawisk. W odniesieniu do wielu szczegółowych pytań badawczych przeprowadzona analiza pozwala na identyfikację nowych procesów zachodzących w polskiej oświacie. Dotyczy to między innymi wpływu roku wyborczego na decyzje gmin oraz tworzenia zespołów szkoły podstawowej i gimnazjum (patrz rozdział 4).

Raport omawia zachodzące w Polsce w latach 2007–2012 zmiany w sieci szkół podstawowych i gimnazjów. Przez *sieć szkół podstawowych i gimnazjów* rozumiemy zbiór tych szkół wraz z ich charakte-

rystykami, do których należą lokalizacja szkoły i jej obwód szkolny (o ile posiada), liczba uczniów i pracowników, organ prowadzący, związki organizacyjne z innymi szkołami (w tym przynależność do zespołu szkół i stosunek podległości pomiędzy macierzystą szkołą podstawową i jej filią) oraz stopień organizacji (prowadzone klasy). Węzłami sieci są szkoły, zaś jej wiązaniami – relacje pomiędzy szkołami i ich organami prowadzącymi oraz wymienione wyżej związki organizacyjne pomiędzy szkołami. Ustalanie planu tak rozumianej sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów należy do kompetencji rady gminy (art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty¹).

Trzeba zaznaczyć, że z punktu widzenia gminy jako organu prowadzącego, sieci szkół podstawowych i gimnazjów należy traktować łącznie, jako system naczyń połączonych. Gminny budżet oświatowy jest jeden, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków. Inwestycje oświatowe gminy muszą uwzględniać potrzeby wszystkich szkół i placówek. Decyzje gmin o zmianach w sieci często dotyczą jednocześnie szkół podstawowych i gimnazjów (na przykład przy tworzeniu zespołów szkół, por. rozdział 4.2). Absolwenci szkół podstawowych stają się uczniami gimnazjów, również nauczyciele nie rzadko przechodzą od jednego do drugiego rodzaju szkół. Niż demograficzny oraz sytuacja budżetowa gminy dotyka w podobnym stopniu wszystkich prowadzonych przez nią szkół.

Mimo tej zasadniczej jedności lokalnych sieci szkolnych dla celów analitycznych niezbędne jest oddzielne rozważanie zmian w sieci szkół podstawowych i w sieciach gimnazjów. Po pierwsze, procesy zachodzące w tych sieciach mają charakter odmienny. Najprostszym przykładem jest proces likwidacji gminnych szkół podstawowych i jednoczesny proces otwierania gimnazjów. Zrozumienie tych różnic wymaga uwzględnienia specyfiki każdego etapu nauczania. W dodatku niektóre analizowane poniżej zmiany w sieci szkół odnoszą się tylko do szkół podstawowych (zmiana stopnia organizacji, patrz rozdział 3.5). Po drugie, formalnie te same zmiany mogą mieć dla szkół podstawowych i dla gimnazjów całkiem odmienny charakter. Dotyczy to na przykład łączenia szkoły podstawowej i gimnazjum w jeden zespół szkół (patrz omówienie tego problemu w rozdziale 4.2). Po trzecie wreszcie, istnieje wiele organów prowadzących tylko szkoły podstawowe albo tylko gimnazja. Włączenie do analizy wszystkich organów prowadzących wymaga oddzielnego potraktowania szkół podstawowych i gimnazjów. Z tych powodów w poszczególnych rozdziałach raportu oddzielnie analizujemy charakter sieci szkół podstawowych i gimnazjów (rozdział 2.3) i procesy zmian tych sieci (rozdział 3).

Przedstawiona analiza obejmuje wszystkie szkoły podstawowe i gimnazja, niezależnie od organu prowadzącego i od statusu szkoły publicznej bądź niepublicznej, bez szkół specjalnych, szkół związanych z innymi instytucjami i szkół dla dorosłych. Ponieważ ograniczamy się do szkół, których prowadzenie jest ustawowym zadaniem gmin (poza nielicznymi przypadkami szkół prowadzonych przez powiaty ziemskie i województwa samorządowe, patrz Tab. 9 i Tab. 26), w miejsce jednostek samorządu terytorialnego mówimy wyłącznie o gminach. Wykorzystując opisany w rozdziale 1.3 klucz identyfikacyjny dla szkół podstawowych oraz gimnazjów, przedstawiamy pierwszą kompletną analizę zmian w sieci szkolnej w Polsce.

Czasowymi granicami przedstawionej analizy są lata szkolne 2007/08 oraz 2012/13. Wybór ten podyktowany jest dostępnością porównywalnych danych o szkołach w bazach SIO. Jednak trzeba pamiętać, że proces racjonalizacji sieci szkolnych oraz dostosowania ich do zmian demograficznych zaczął się znacznie wcześniej, wraz z początkiem niżu. Skumulowane efekty tych wcześniejszych, nieanalizowanych przez nas decyzji można zobaczyć na Rys. 40. Niektóre gminy dostosowały swoją sieć szkolną przed rokiem 2007 i w badanym przez nas okresie nie były zmuszone likwidować szkół. Inne gminy

¹ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. 2004 r. Nr 95, poz. 425, z późniejszymi zmianami).

dopiero w badanym okresie odczuły zmiany demograficzne, a niektóre zaniedbały troskę o kształt sieci i muszą obecnie podejmować wiele trudnych decyzji (dotyczy to zwłaszcza miast na prawach powiatu).

Rozdział 1 poświęcony jest omówieniu najważniejszych stosowanych przez nas pojęć, i w szczególności zawiera definicje pięciu typów zmian w sieci szkolnej analizowanych w raporcie: zamykanie i otwieranie szkół, zmiany organu prowadzącego szkół (w tym przekazywanie szkół), zmiana stopnia organizacji oraz złożoności szkoły. W rozdziale 2 przedstawiamy instytucjonalny i demograficzny kontekst zmian w sieci w badanym okresie, a także opisujemy kształt sieci szkół podstawowych i gimnazjów w roku szkolnym 2007/08 oraz 2012/13 (w tym rozdziale klucz identyfikacyjny nie jest wykorzystywany). Analiza pięciu wymienionych wyżej typów zmian w sieci szkół podstawowych oraz gimnazjów jest tematem rozdziału 3. Pierwszy podrozdział 3.1 zawiera ogólną łączną charakterystykę zmian w sieci szkolnej w okresie 2007–2012 (podstawowe zbiorcze dane o zmianach zawarte są w Tab. 33 oraz Tab. 36). W kolejnych podrozdziałach przedstawiamy bardziej szczegółowe analizy każdego typu zmian. Ostatni rozdział zawiera wstępne analizy dwóch wybranych problemów badawczych i w przeciwieństwie do poprzednich rozdziałów ma charakter bardziej interpretacyjny. Pierwszy Załącznik opisuje bardziej szczegółowo proces tworzenia klucza identyfikacyjnego. W Załączniku 2 podajemy sposoby identyfikowania w kluczu analizowanych zmian w sieci szkół. Tematem Załącznika 3 jest wykorzystana w raporcie funkcjonalna typologia gmin.

Prace nad niniejszym raportem były prowadzone w ramach projektu systemowego *Badanie jakości i efektywności edukacji oraz instytucjonalizacja zaplecza badawczego*, realizowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet III: Wysoka jakość systemu oświaty. Projekt ten realizuje Instytut Badań Edukacyjnych w Warszawie (IBE). Przedstawiany raport jest pierwszym z serii trzech analiz zmian w sieci szkół i ich średniookresowych efektów, przygotowywanych przez IBE. Drugi raport², oparty na badaniach jakościowych w wybranych gminach, napisany przez Agnieszkę Dziemianowicz-Bąk oraz Jana Dzierzgowskiego, uzupełnia przedstawione poniżej analizy ilościowe. Ostatni raport będzie dotyczył finansowych i organizacyjnych efektów zmian w sieci szkół.

Serdecznie dziękujemy Mikołajowi Hnatiukowi oraz Dorocie Celińskiej za nieocenioną pomoc w przygotowaniu klucza identyfikacyjnego (jedenaście iteracji złożonej kwerendy z baz danych SIO). Skorzystaliśmy także z krytycznych uwag przekazanych nam przez Krzysztofa Konarzewskiego, Tony'ego Levitasa oraz Sławomira Nowotnego.

² A. Dziemianowicz-Bąk, A. Dziemianowicz-Bąk, J. Dzierzgowski, *Średniookresowe efekty zmian w sieci szkolnej: analiza studiów przypadku*, IBE 2013 (w przygotowaniu).

1. Podstawowe pojęcia wykorzystywane w raporcie

Szczegółowa analiza zmian w sieci szkół podstawowych i gimnazjów wymaga precyzji używanych pojęć. W niniejszym rozdziale najważniejsze z tych pojęć są opisane i zilustrowane. W pierwszym podrozdziale omawiamy pojęcie *szkoły*, zaś w drugim podajemy definicje analizowanych rodzajów zmian w sieci szkolnej. Ostatni podrozdział przedstawia definicję klucza identyfikacyjnego.

1.1. Czym jest szkoła?

Według słownika pedagogicznego³ szkoła to „instytucja oświatowo-wychowawcza, zajmująca się kształceniem i wychowaniem dzieci, młodzieży i dorosłych, stosownie do przyjętych w danym społeczeństwie celów, zadań oraz koncepcji oświatowo-wychowawczych i programów; osiąganiu tych celów służy odpowiednio wykształcona kadra pedagogiczna, nadzór oświatowy, baza lokalowa i wyposażenie oraz zabezpieczenie budżetowe ze Skarbu Państwa, samorządów lokalnych lub innych źródeł”. Cechą każdej instytucji jest jej trwałość, dotyczy to też szkół, które często są dumne ze swojej długiej historii. Co jednak stanowi o tym, że szkołę funkcjonującą wiele lat temu uważamy za tę samą szkołę, która działa w roku 2013? Czyli innymi słowy, jakie elementy składają się na tożsamość szkoły?

Niewątpliwie pierwszym z nich jest budynek szkoły. Charakterystyczny ze względu na swoją architekturę, wyróżniający się zarówno w krajobrazie miasta, jak i wsi. Długie korytarze i tajemnicze zakamarki są przestrzenią, w której odbywa się ważna część życia każdego człowieka.

Najważniejszymi aktorami w szkole są uczniowie i nauczyciele, bez nich nie mogłaby istnieć. Koledzy ze szkolnej ławki to duża część szkolnych wspomnień, często pierwsze przyjaźnie i konflikty, radości i rozczarowania. W zróżnicowanej społecznie publicznej szkole dzieci uczą się porozumiewać z ludźmi często bardzo od nich innymi, z którymi być może w dalszym życiu już się nie spotkają. Na dalszych etapach nauczania, gdzie dochodzi do selekcji, spotykają ludzi o podobnych zainteresowaniach i aspiracjach i tworzą sieć kontaktów na długie lata.

Nauczyciele w szkole nie tylko przekazują wiedzę, ale są także przewodnikami po świecie i autorytetami. Niektórzy z nich potrafią zarazić swoją pasją i znacząco wpływają na losy i wybory życiowe uczniów, inni skutecznie zniechęcają do pogłębiania pewnych dziedzin wiedzy. W wielu szkołach dyrektor oraz poszczególni nauczyciele, zwłaszcza uczący przez wiele lat, stają się szkolną legendą i w ten sposób nadają szkole jej specyficzny charakter.

W niektórych szkołach tożsamość jest też określona przez ich patrona, jeżeli dokonania i wartości patrona rzeczywiście wpływają na pracę i kulturę instytucjonalną szkoły.

Oczywiście, każdy z wymienionych elementów składających się na tożsamość szkoły może ulec zmianom. Szkoły są rozbudowywane bądź przenoszone do innych budynków, kadencje dyrektorów się kończą, nauczyciele odchodzą na emerytury bądź do innych szkół, i oczywiście co roku odchodzi ostatnia klasa szkoły, a na jej miejsce przychodzą uczniowie nowej klasy pierwszej. Jednak przy każ-

³ W. Okoń, *Słownik pedagogiczny*, Warszawa 1992, s. 201.

dej takiej zmianie pozostałe elementy tożsamości pozostają niezmienione, więc mimo stopniowych zmian pozostaje ona sobą.

Tak rozumiana tożsamość szkoły może zostać zachowana nawet mimo radykalnych zmian instytucji. Jeżeli gmina wiejska podejmuje decyzję o likwidacji szkoły, ale jednocześnie w tym samym budynku, z tymi samymi uczniami i nierzadko nauczycielami rozpoczyna działalność nowa szkoła prowadzona przez stowarzyszenie, dla lokalnej społeczności jest to zwykle ta sama, „nasza”, wcale niezlikwidowana szkoła. W ten sposób zmiana organu prowadzącego nie zakłóca tożsamości szkoły.

Celem niniejszego raportu jest opis zmian w sieci szkół w Polsce, w tym zamykanie, otwieranie i przekazywanie szkół, z uwzględnieniem tej specyficznej tożsamości instytucji szkoły. Podstawowym źródłem danych dla takiej analizy jest System Informacji Oświatowej. Jednak ustawa o systemie oświaty nie daje podstaw do sformułowania definicji szkoły jako instytucji funkcjonującej w sposób trwały w kolejnych latach szkolnych, na przykład w opisanym powyżej przypadku. Aby móc zidentyfikować zachodzące corocznie zmiany w sieci szkolnej, niezbędne jest systematyczne powiązanie ze sobą identyfikatorów tej samej szkoły w kolejnych edycjach bazy SIO (nazywamy to stworzeniem klucza identyfikacyjnego, patrz rozdział 1.3 oraz Załącznik 1). W niniejszym rozdziale, na podstawie analizy różnych trudnych do rozstrzygnięcia przypadków, podajemy operacyjną definicję szkoły, wystarczającą do identyfikowania danej szkoły w kolejnych latach. Ta operacyjna definicja nie odpowiada na zasadnicze pytanie, czym jest szkoła? Pozwala jednak w większości przypadków na ustalenie, czy dwa identyfikatory SIO z różnych lat odpowiadają faktycznie tej samej szkole.

Na terenach wiejskich, gdzie w danej miejscowości funkcjonuje tylko jedna szkoła, najważniejszym wyróżnikiem szkoły jest jej budynek. Mieszkańcy są związani z budynkiem emocjonalnie, bo często ich rodzice bądź dziadkowie pomagali go budować, i najczęściej w nim sami się uczyli. To w szkolnym budynku toczy się życie kulturalne wsi, odbywają się różne lokalne uroczystości i zgromadzenia, tu jest budowany prestiż lokalnej społeczności. Dlatego przyjęliśmy zasadę, że szkoły na terenach wiejskich identyfikujemy zgodnie z ich lokalizacją, o ile w danej miejscowości jest tylko jedna szkoła. Jeżeli gmina przekazuje szkołę wraz z wykorzystywanym przez nią budynkiem innemu organowi do prowadzenia, uznajemy, że jest to nadal ta sama szkoła. Dotyczy to również sytuacji, w której gmina formalnie zamyka szkołę, a inny organ, na przykład fundacja lub stowarzyszenie, otwiera nową szkołę w tym samym miejscu (przekazanie szkoły, por. rozdział 3.4).

Jednak zasada tożsamości szkoły jako instytucji i szkoły jako budynku na terenach wiejskich nie może być stosowana bez wyjątków. Gmina Stara Kamienica przeniosła swoją największą szkołę podstawową (około 55% wszystkich uczniów szkół podstawowych prowadzonych przez gminę) z siedziby gminy do wsi Barcinek (jedynym gospodarzem budynku szkolnego w Starej Kamienicy pozostało gimnazjum). Możemy stwierdzić, że jest to ta sama szkoła na przykład na podstawie tego samego numeru REGON, podanego przez szkołę. Podobnie zrobiła gmina Bartniczka, przenosząc w roku 2012 swoją największą szkołę podstawową ze wsi Radoszki do siedziby gminy (numer REGON nie uległ zmianie). Gmina może też w wyjątkowych przypadkach przenieść swoją szkołę poza granice gminy, do sąsiadującego miasta. Tak zrobiła w 2012 roku wiejska gmina Jeziora Wielkie, przenosząc swoje gimnazjum we Włostowie do miasta Strzelno. Ponieważ szkoła zmieniła nazwę z Gimnazjum w Jeziorach Wielkich z siedzibą we Włostowie na Gimnazjum w Jeziorach Wielkich z siedzibą w Strzelnie, i nie zmieniła numeru REGON, trzeba uznać jej ciągłość mimo przeprowadzki.

Czasem występuje sprzeczność między nazwą szkoły a podaną w SIO lokalizacją. Na przykład zgodnie z danymi SIO Szkoła Podstawowa w Zagoździu w gminie Stanin położona jest w miejscowości Zagoździe w roku 2007 i 2008, i w miejscowości Lipniak od roku 2009. Również na stronie interneto-

wej szkoły podano adres Lipniak 5. Ponieważ budynek szkoły ani jej telefon nie uległ zmianie, można przypuszczać, że zmiana adresu wynika ze zmian administracyjnych granic miejscowości. Niezmieniona nazwa szkoły pozwala na odpowiednią identyfikację tej szkoły w kolejnych latach.

Zmiany granic administracyjnych gmin mogą doprowadzić do przesunięcia się szkoły z jednej gminy do drugiej, bez zmiany budynku szkolnego. Na przykład szkoła podstawowa w Budziwoju była prowadzona do 2009 roku przez gminę Tyczyn, ale od 2010 znalazła się na terenie poszerzonego miasta Rzeszowa. Tak więc zmienił się jej organ prowadzący, zmieniła swoją nazwę (uzyskała numer), przestała być szkołą wiejską, a miasto zmieniło nawet nazwę ulicy, przy której jest położona, ale budynek szkoły pozostał ten sam. W kluczu respektujemy tożsamość tej szkoły przez cały badany okres. Analogicznie w roku 2009 wieś Jamno w gminie Będzino została przyłączona do miasta Koszalin, a wraz z nią miasto Koszalin stało się organem prowadzącym szkoły podstawowej w Jamnie. Szkoła podstawowa w Jaśliskach do 2009 roku była prowadzona przez gminę Dukla, a od 2010 roku – przez nową, utworzoną w tym roku gminę Jaśliska. Jest to ewidentnie ta sama szkoła, chociaż jest teraz prowadzona przez inną gminę.

Warto dodać, że analogiczna zmiana może też nastąpić w odwrotną stronę, to znaczy pozostając na swoim miejscu szkoła może zmienić status ze szkoły miejskiej na wiejską. W roku 2008 teren miasta Szczawnica został zmniejszony, a jedna ze szkół tego miasta znalazła się na terenie wiejskim gminy miejsko-wiejskiej. Rzecz jasna jednym z ubocznych efektów tej zmiany jest podwyższenie subwencji oświatowej otrzymywanej przez gminę.

Odmierna niż na terenach wiejskich sytuacja panuje w mieście, gdzie tożsamość szkół budowana jest przez wiele elementów, obejmujących między innymi specyficzny program, postać dyrektora szkoły, oraz kadrę. Szkoły te zachowują swoją odrębność nawet po zmianie budynku. Na przykład w Warszawie miasto ze względu na roszczenia spadkobierców dawnych właścicieli terenu rozważa przeniesienie znanego gimnazjum przy ul. Twardej do innej dzielnicy, i bez wątpienia szkoła zachowa swoją tożsamość oraz renomę nawet po przeprowadzce. Analogicznie, szkoły niepubliczne dość często zmieniają swoją lokalizację, nierzadko w kolejnych latach szkolnych wynajmując pomieszczenia w różnych szkołach prowadzonych przez gminy. Zdarza się, że „wędrująca” szkoła niepubliczna przekracza granice gminy. Na przykład żeńskie gimnazjum „Strumienie” prowadzone przez stowarzyszenie Sternik w roku 2010 przeprowadziło się z Warszawy do Józefowa. Ponieważ wybór szkoły niepublicznej przez rodziców odbywa się na podstawie szczególnych kryteriów (program, wysokość czesnego), lokalizacja nie ma dużego znaczenia dla tożsamości szkoły – uczniowie często przychodzą z oddalonych miejsc miasta. W tej sytuacji podstawą identyfikacji szkoły w bazach SIO jest najczęściej jej nazwa, czasem jej REGON lub numer telefonu, a czasem nazwa organu prowadzącego.

Problemem jest też identyfikowanie szkół w sytuacji, kiedy dokonywane są zmiany w sieci. Na przykład gmina Wieliszew do 2010 roku prowadziła dwa gimnazja, w Skrzyszewie (około 100 uczniów) i w Wieliszewie przy ulicy Modlińskiej 60 (około 150 uczniów). Jednocześnie prowadziła inwestycję szkolną w siedzibie gminy przy ulicy Kościelnej 27 i w roku 2010 przeniosła do tego nowoczesnego, dużego budynku wszystkich uczniów gimnazjalnych. Było oczywiste, że gimnazjum w Skrzyszewie zostanie zamknięte, ale w radzie gminy nie było jednomyślności, czy gimnazjum przy ulicy Kościelnej jest nową szkołą – wówczas gimnazjum przy ulicy Modlińskiej należałoby także zamknąć uchwałą rady – czy też jest tą samą szkołą, która się po prostu przeprowadziła. Ostatecznie uznano, że jest to nowa szkoła, i rada przyjęła dwie decyzje o likwidacji gimnazjum oraz postanowiła utworzyć nową szkołę (nowy adres, nowy numer REGON). Przykład Wieliszewa pokazuje, że nawet dla decydentów na lokalnym poziomie tożsamość szkoły nie zawsze jest oczywista.

Tożsamość szkoły jest też trudna do jednoznacznego określenia, jeżeli gmina przekazuje szkołę innemu organowi prowadzącemu w dwóch etapach. Na przykład gmina Ciężkowice przekazała stowarzyszeniu prowadzenie klasy 4, 5 i 6 szkoły podstawowej w Pławnej w roku 2008, zaś klasy 1, 2 i 3 w roku 2009. Oznacza to, że w roku szkolnym 2008/09 w budynku tej szkoły funkcjonowały przejściowo dwie odrębne szkoły podstawowe, szkoła publiczna prowadzona przez gminę oraz szkoła niepubliczna prowadzona przez stowarzyszenie. Jednak zasada tożsamości szkoły z budynkiem na terenach wiejskich nakazuje zidentyfikować szkołę gminną w roku szkolnym 2007/08 oraz szkołę stowarzyszeniową w roku szkolnym 2009/10, i potraktować rok szkolny 2008/09 jako wyjątek.

Czasami próba zastosowania powyżej sformułowanych zasad napotyka na zasadnicze trudności. W gminie Złotoryja przy ulicy Wilczej 41 przez szereg lat funkcjonowały dwa gimnazja, nr 1 i nr 2, do każdego uczęszczało ponad dwustu uczniów. Identyfikacja tych szkół została więc oparta na ich nazwach. W roku 2011 szkoły te zostały połączone, i przy ulicy Wilczej 41 znajduje się jedno gimnazjum, już bez numeru w nazwie. Numer REGON także się zmienił. Niewątpliwie to gimnazjum jest kontynuacją obu istniejących wcześniej szkół, ale przypisanie go do jednego z dwóch wcześniej istniejących również wymaga arbitralnej decyzji.

Przeciwnego typu przypadek dotyczy niepublicznej Szkoły Podstawowej Lauder-Etz Chaim we Wrocławiu, która istniała od 1997 roku. W roku 2012 szkoła ta podzieliła się na Szkołę Podstawową Dialogu Kultur Etz Chaim i Szkołę Podstawową Szalom Alejchem, przy czym obie szkoły odwołują się (na swoich stronach internetowych) do tej samej historii swojej wspólnej poprzedniczki. Niewątpliwie obie szkoły są kontynuacją szkoły Lauder-Etz Chaim, ale wybór, która z nich powinna być do niej przypisana wymaga arbitralnej decyzji.

Ostatnią składową definicji szkoły, którą przyjmujemy jako podstawę do naszych analiz, jest posiadanie uczniów. W systemie SIO funkcjonuje wiele *szkół widmo*, czyli szkół ze swoimi identyfikatorami, ale podających zerową liczbę uczniów (patrz Załącznik 1). Czasami są to błędy wprowadzania danych, a czasami mamy do czynienia z faktyczną likwidacją szkoły bez podjęcia formalnej decyzji przez radę gminy. Nierzadko takie szkoły istnieją w SIO w paru kolejnych latach. Dla naszych analiz zakładamy, że szkoła musi mieć uczniów. W przypadku szkół, które w którymś roku mylnie podały, że ich nie mają (albo zapomniały wypełnić tej danej w formularzu wprowadzania danych), ale podały liczbę uczniów w roku wcześniejszym i późniejszym, stosujemy liniową interpolację liczby uczniów.

W następnym podrozdziale zobaczymy, że ten element definicji szkoły ma bardzo istotne znaczenie dla określenia, czym jest zamykanie i otwieranie szkoły.

Podsumowując, przyjmujemy następującą operacyjną definicję szkoły. Szkoła jest identyfikowana przez zestaw identyfikatorów baz SIO z różnych lat, i związane z tymi identyfikatorami dane w bazie SIO spełniają następujące warunki:

- W każdym roku liczba uczniów jest niezerowa,
- TERYT (kod GUS gminy) oraz miejscowość w bazie SIO są takie same dla wszystkich lat,
- Jeżeli w danej miejscowości w ramach gminy istnieje więcej niż jedna szkoła, nazwa szkoły, adres, lub telefon oraz kod pocztowy są takie same dla kolejnych lat. Jeżeli istnieje tylko szkoła, dodatkowe warunki nie są potrzebne.

Drugi warunek jest zawieszony przy udokumentowanych przypadkach przeniesienia szkoły jako instytucji (w tym zachowania numeru REGON). Trzeci warunek oznacza, że jeżeli w danej miejscowości

położona jest tylko jedna szkoła (jeden budynek szkolny), uważamy ją za tę samą szkołę we wszystkich latach.

Oczywiście, w nielicznych trudnych przypadkach (analogicznych do opisanych powyżej) konieczne było przyjęcie pewnych rozwiązań arbitralnych. Ponadto w bardzo wielu przypadkach niezbędna była weryfikacja i korekta danych SIO, przede wszystkim na podstawie stron internetowych szkół lub ich organów prowadzących.

1.2. Rodzaje zmian w sieci szkół

Lokalne sieci szkół podstawowych i gimnazjów ulegają ciągłym zmianom, zgodnie z decyzjami ich organów prowadzących. Każda z tych zmian ma wpływ na dostęp do edukacji, na długość drogi i czas dojścia ucznia z domu do szkoły, na warunki, w jakich pracują nauczyciele i uczą się uczniowie. Zmiany te mają bardzo zróżnicowany charakter, od zmian stosunkowo niewielkich, na przykład przesunięcia granic obwodów szkolnych, do zmian bardzo drastycznych, takich jak likwidacja szkoły. Jednak całościowa analiza zmian w sieci szkół w Polsce wymaga przyjęcia określonych ram koncepcyjnych. W niniejszym raporcie wyróżniamy i analizujemy pięć głównych rodzajów zmian w sieci szkolnej:

1. Zamknięcie szkoły.
2. Otwarcie szkoły.
3. Zmiana organu prowadzącego, w tym przekazanie szkoły.
4. Zmiana stopnia organizacji szkoły.
5. Zmiana złożoności szkoły.

Trzeba zaznaczyć, że tylko dwie pierwsze zmiany w sieci szkół prowadzą do zmiany liczby szkół. Tym niemniej, jak zobaczymy poniżej, ograniczenie szkoły podstawowej do nauczania początkowego (jest to jedna ze zmian stopnia organizacji szkoły) lub przekształcenie samodzielnej szkoły podstawowej w filię (zmiana złożoności) mogą w perspektywie paru lat prowadzić do likwidacji szkoły.

Ograniczenie się do wymienionych pięciu typów zmian oznacza, że wiele istotnych zmian w sieci szkół, mających wpływ na dostęp do oświaty i warunki pracy w szkołach, pozostaje poza zakresem tematycznym niniejszego raportu. Należą do nich wspomniane powyżej zmiany granic obwodów szkolnych, fizyczne przeniesienie szkoły do innego budynku w tej samej bądź innej miejscowości, zmianę szkoły macierzystej dla filii szkoły podstawowej, albo zmiany w sposobie tworzenia oddziałów klasowych.

Poniżej definiujemy każdy z wymienionych rodzajów zmian w sieci. Identyfikacja tych zmian w kluczu identyfikacyjnym opisana jest w Załączniku 2.

Zamknięcie szkoły przez gminę to najtrudniejsza do przeprowadzenia zmiana w sieci szkolnej, zarówno ze względów formalnych, jak i społecznych. Zamknięcie szkoły prowadzonej przez gminę wymaga dwóch aktów prawnych – uchwały o zamiarze likwidacji szkoły (tzw. uchwała intencyjna) oraz uchwały o likwidacji szkoły. Obie uchwały podejmowane są decyzją rady gminy. Szkoła publiczna może być zlikwidowana tylko z końcem roku szkolnego (31 sierpnia). Co najmniej na 6 miesięcy przed terminem

likwidacji (czyli do końca lutego), organ prowadzący musi zawiadomić rodziców uczniów i właściwego kuratora oświaty o zamiarze likwidacji szkoły. O likwidacji szkoły wszyscy rodzice muszą być poinformowani indywidualnie – np. poprzez listy polecone skierowane do każdego z obojga rodziców dziecka, na spotkaniu z rodzicami (rodzice podpisują się pod protokołem, że zostali poinformowani o likwidacji szkoły). Niepoinformowanie wszystkich rodziców uczniów często prowadzi do nieważności uchwały o likwidacji. Aby zamknąć szkołę, gmina musi zasięgnąć opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny – nawet jeśli opinia jest negatywna, samorząd może zamknąć szkołę. W przypadku szkoły prowadzonej przez inną osobę prawną lub fizyczną wymagana jest zgoda organu, który udzielił zezwolenia na jej założenie. Projekt uchwały o zamiarze likwidacji szkoły należy przedstawić do zaopiniowania także związkom zawodowym. Po zlikwidowaniu szkoły samorząd musi zapewnić uczniom możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu.

Zamknięcie szkoły może odbywać się w trybie natychmiastowym – szkoła zostaje zamknięta w roku podjęcia uchwały rady gminy o jej zamknięciu, lub poprzez wygaszenie – oznacza to, że szkoła nie prowadzi naboru do klasy pierwszej, ale uczniowie przyjęci przed podjęciem uchwały o zamknięciu, kontynuują naukę w tej placówce. W SIO nie ma informacji o trybie zamknięcia szkoły podstawowej, dlatego na potrzeby tego badania szacujemy liczbę szkół wygaszonych. Szkołę uznajemy za zamkniętą w trybie wygaszonym, jeśli w ostatnim roku jej funkcjonowania miała tylko klasy III (dla szkół prowadzących tylko nauczania początkowe) lub tylko klasy VI (dla pełnych szkół podstawowych).

Otwarcie szkoły – szkołę otwiera się na podstawie aktu założycielskiego, w którym określony jest jej typ, nazwa, siedziba, oraz w przypadku szkół publicznych – obwód. Organ zakładający szkołę podpisuje akt założycielski oraz pierwszy statut szkoły. W przypadku szkół publicznych dokumenty te wysyłane są do właściwego kuratora oświaty. Decyzja o utworzeniu szkoły przez gminę wymaga podjęcia uchwały przez radę. Założenie szkoły publicznej przez osobę prawną inną niż gmina lub przez osobę fizyczną wymaga zezwolenia właściwego organu gminy. Zezwolenie takie nie jest wymagane w przypadku szkoły niepublicznej – gminy prowadzą jedynie rejestr takich szkół.

Najczęstszym i najważniejszym przykładem zmiany organu prowadzącego jest przekazanie szkoły przez gminę innemu organowi prowadzącemu, zwykle stowarzyszeniu lub fundacji. Przekazanie może być oparte na art. 5 ust 5g ustawy o systemie oświaty, wprowadzonym do porządku prawnego w 2009 roku⁴. Zgodnie z tym artykułem, samorząd może powierzyć prowadzenie szkoły posiadającej mniej niż 71 uczniów innemu organowi prowadzącemu bez wcześniejszej likwidacji szkoły. Decyzja o przekazaniu szkoły wymaga pozytywnej opinii kuratora oraz podpisania umowy między gminą a organem przejmującym szkołę. W przypadku szkoły podstawowej przekazana może być tylko szkoła pełna (obejmująca klasy od 1 do 6). Umowa o przekazaniu szkoły musi zawierać:

- Wskazanie czy szkole ustala się obwód szkolny i ewentualne określenie tego obwodu
- Tryb przejęcia szkoły
- Warunki korzystania z mienia szkoły
- Tryb kontroli przestrzegania warunków umowy
- Warunki i tryb rozwiązania umowy.

⁴ Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr. 56, poz. 458).

Szkoła przekazana w opisanym trybie musi zachować swój publiczny status. Organ, który przejmuje szkołę nie może jej zamknąć – najpierw musi przekazać szkołę gminie, która może podjąć decyzję o likwidacji. Decyzja o przekazaniu szkoły podejmowana jest w formie uchwały rady gminy. Organ prowadzący przejmujący szkołę przedstawia nauczycielom nowe warunki pracy. Jeżeli nauczyciel ich nie przyjmuje, gmina wypłaca odprawę zgodnie z ustawą Kartą nauczyciela⁵.

Odmiernym z punktu widzenia ustawy o systemie oświaty rodzajem przekształcenia szkoły jest likwidacja szkoły gminnej i utworzenie w tym samym miejscu szkoły prowadzonej przez inny organ. Gmina likwiduje szkołę z końcem roku szkolnego, a od początku następnego roku szkolnego, w tym samym budynku, powstaje szkoła prowadzona przez inny organ. Zgodnie z przyjętą w niniejszym raporcie definicją szkoły (patrz poprzedni podrozdział), identyfikujemy ze sobą te szkoły i mówimy o przekazaniu szkoły, chociaż takie przekształcenie nie jest regulowane przez art. 5 ust. 5g. ustawy o systemie oświaty. Między nowym a starym organem prowadzącym nie jest podpisywana umowa (a w każdym razie nie ma ustawowego wymogu podpisywania takiej umowy), dlatego ten typ przekazania przez likwidację będziemy określać jako przekazanie bez umowy, w przeciwieństwie do opisanego wyżej przekazania na podstawie umowy. Mimo wprowadzenia w roku 2009 możliwości przekazania na podstawie umowy (bez likwidacji), część samorządów nadal wybiera poprzedni sposób przekazania. Zauważmy, że szkoła przekazana bez umowy może mieć status publiczny bądź niepubliczny, a nowy organ prowadzący może szkołę zamknąć bez zgody gminy.

Różnica pomiędzy przekazaniem szkoły na podstawie umowy oraz bez umowy jest bardzo ważna i ma istotne konsekwencje dla dalszych losów szkoły. Niestety nie jest możliwa dokładna identyfikacja szkół przekazanych na podstawie umowy, gdyż taka informacja nie jest zbierana w obecnej wersji SIO. Możemy jedynie oszacować liczbę takich szkół. Wszystkie szkoły przekazane do roku 2009 zostały przekazane bez umowy, czyli zamknięte przez samorząd i otwarte przez stowarzyszenie w tym samym miejscu. Szkoły przekazane po roku 2009 zostały na pewno przekazane bez umowy, jeżeli zmieniły swój status na szkołę niepubliczną. Nie jest możliwe odróżnienie szkół przekazanych z umową i bez umowy po roku 2009, jeżeli pozostały szkołami publicznymi.

Poza przekazaniem możliwe są inne formy zmiany organu prowadzącego. W badanym okresie takich innych zmian organu prowadzącego niebędących przekazaniem było bardzo niewiele (poniżej 50).

Dla celów analizy przyjęto podział organów prowadzących na pięć typów: gminy, stowarzyszenia (w tym fundacje i organizacje społeczne), organizacje wyznaniowe, podmioty komercyjne (w tym osoby fizyczne), i inne (województwa oraz powiaty ziemskie prowadzące szkoły mistrzostwa sportowego). W raporcie przez zmianę organu prowadzącego rozumiemy zmianę typu organu. Oznacza to, że przekazanie szkoły pomiędzy dwoma stowarzyszeniami nie jest przez nas identyfikowane jako zmiana organu. Definicja wyróżnionych typów organów prowadzących znajduje się w Załączniku 2.

Podobnie jak w przypadku zamykania szkół, przekazanie może się odbyć natychmiast, bądź może być rozciągnięte w czasie, co określamy jako przekazanie kroczące – w jednym roku istnieją dwie szkoły w tym samym budynku – jedna prowadzona przez gminę i druga prowadzona przez stowarzyszenie. Dopiero w kolejnym roku samorząd zamyka swoją szkołę. Jednak kroczących przekazanych szkół jest niewiele i nie będziemy ich oddzielnie analizować.

W ogromnej większości przypadków przekazanie dotyczy małych szkół, których samorząd nie chce lub nie jest w stanie dalej finansować, a ich nowymi organami są zazwyczaj stowarzyszenie. Możemy

⁵ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta nauczyciela (Dz. U. z 1982 r. Nr 3, poz. 19, z późniejszymi zmianami).

jednak wyróżnić jeszcze inny typ przekazania, które nazywamy przekazaniem administracyjnym. W wyniku zmian granic administracyjnych szkoła zostaje przekazana innemu samorządowi. Przykładem jest tu miasto Rzeszów, które w wyniku swojej ekspansji terytorialnej wchłonęło m.in. wioskę Budziwój z graniczącej z nim gminy Tyczyn, a wraz z wioską przejęło położoną w niej szkołę podstawową. Przekazanie administracyjne nie jest przedmiotem naszych dalszych analiz.

Przez zmianę stopnia organizacji szkoły rozumiemy zmianę zestawu klas, w których w danej szkole podstawowej prowadzone jest nauczanie. Zmiana ta dotyczy wyłącznie szkół podstawowych, gdyż przyjmujemy, że wszystkie gimnazja mają ten sam stopień organizacji. Zgodnie z art. 61 ustawy o systemie oświaty, struktura organizacyjna szkół podstawowych obejmuje klasy od 1 do 6. Jednak w przypadkach uzasadnionych miejscowymi warunkami mogą być tworzone szkoły obejmujące część klas szkoły podstawowej, najczęściej samo nauczanie początkowe (pierwsze trzy klasy) lub samo nauczanie przedmiotowe (ostatnie trzy klasy). Z tego powodu wyróżniamy trzy stopnie organizacji szkoły podstawowej: pełna szkoła podstawowa prowadząca nauczanie od pierwszej klasy do szóstej (klasy 1-6), szkoła prowadząca tylko nauczanie początkowe (klasy 1-3) oraz szkoła prowadząca tylko nauczania przedmiotowe (klasy 4-6). Podstawowe dane o szkołach podstawowych w podziale na stopień organizacji podane są w Tab. 13.

Duża część polskich szkół (zwłaszcza szkół ponadgimnazjalnych, nieanalizowanych w niniejszym raporcie) funkcjonuje w ramach zespołów szkół. W bazie SIO ta cecha nazywana jest **złożonością szkoły**. Szkoły mogą mieć następującą złożoność:

- Szkoły samodzielne.
- Szkoły różnego typu funkcjonujące w zespole.
- Szkoły podporządkowane organizacyjne innej szkole tego samego typu, czyli filie szkół (dotyczy tylko szkół podstawowych).

Dla szkół prowadzonych przez gminy najczęstsze zespoły szkół to zespół szkoły podstawowej i przedszkola, zespół szkoły podstawowej i gimnazjum oraz zespół gimnazjum i szkoły bądź szkół ponadgimnazjalnych (zazwyczaj w miastach na prawach powiatu). Zmiany złożoności szkoły to najczęściej występujące zmiany w sieci szkół gminnych, podejmowane przez samodzielne decyzje rady gminy. Jedynie w przypadku połączenia szkoły podstawowej i gimnazjum w zespół wymagana jest pozytywna opinia kuratora oświaty.

Na zakończenie niniejszego rozdziału niezbędne jest rozważenie harmonogramu dokonywania i wprowadzania zmian w sieci. Spośród omówionych pięciu typów zmian najściślej uregulowane prawnie jest zamykanie szkół gminnych. W celu zamknięcia szkoły rada gminy musi w lutym podjąć uchwałę intencyjną i zgłosić ją właściwemu urzędowi wojewódzkiemu. Ostateczna decyzja o likwidacji szkoły jest zazwyczaj podejmowana w czerwcu, a sama zmiana wchodzi w życie z dniem 1 września. Oznacza to, że proces formalnego likwidowania szkoły zamknięty jest w danym roku kalendarzowym. Podobnie dzieje się w odniesieniu do pozostałych typów zmian w sieci. Z tego powodu wszystkie dane o zmianach w sieci podajemy dla lat kalendarzowych. Na przykład informacja, że w roku 2010 zlikwidowano 70 szkół podstawowych oznacza, że szkoły te przestały istnieć 31 sierpnia 2010 roku (patrz Tab. 39). Natomiast dane o szkołach, w tym liczby szkół i liczby ich uczniów, na podstawie wrześniowych baz SIO podajemy dla lat szkolnych.

1.3. Klucz identyfikacyjny

Podstawowym źródłem informacji na temat zmian w sieci szkół jest utrzymywany przez MEN System Informacji Oświatowej (SIO). Zgodnie z ustawą o systemie informacji oświatowej z dnia 19 lutego 2004 r., dwa razy do roku, we wrześniu i w marcu, drogą elektroniczną zbierane są szczegółowe informacje statystyczne o wszystkich szkołach i placówkach oświatowych w Polsce, niezależnie od organu prowadzącego. Informacje w bazach SIO obejmują między innymi dane o uczniach w różnych przekrojach, dane o nauczycielach i ich obowiązkach dydaktycznych, dane adresowe, dane o organie prowadzącym oraz dane o budynkach szkolnych i ich wyposażeniu. Dane SIO cechuje wysoki poziom wiarygodności oraz dostępność w długim szeregu czasowym.

Jednak bazy SIO mają poważny defekt: nie istnieje jeden wspólny identyfikator szkoły, który pozwalałby ją identyfikować w kolejnych latach⁶. Wszystkie szkoły i placówki oświatowe posiadają w każdej edycji bazy SIO jednoznaczny identyfikator, ale te identyfikatory są odmienne w każdej edycji bazy. W efekcie trudno jest ustalić, które konkretnie szkoły zostały w danym roku zamknięte, a które utworzone.

Oznacza to w praktyce, że można tego dokonać tylko dla każdej konkretnej szkoły w konkretnej gminie, wykorzystując w tym celu zestaw danych identyfikujących szkołę: jej nazwę, numer REGON, adres, organ prowadzący, nawet numer telefonu⁷. Jednak ze względu na istniejące w bazie rozbieżności (na przykład różne sposoby zapisywania tego samego adresu) oraz występujące błędy (w tym błędy w numerze REGON) nie jest możliwe automatyczne przypisanie informacji o danej szkole w kolejnych latach szkolnych, a tym samym ustalenie, czy szkoła ta nadal istnieje. W dodatku zdarzają się przypadki luk w bazie SIO, to znaczy sytuacje, że w jakimś roku funkcjonująca szkoła nie składa do SIO swoich danych statystycznych, jak również duplikaty danych, kiedy ta sama szkoła składa dwa sprawozdania do SIO w jednym roku (patrz Załącznik 1).

Ministerstwo Edukacji Narodowej jest świadome tego problemu, dlatego nowa ustawa o systemie informacji oświatowej⁸ przewiduje w art. 4 utworzenie Rejestru Szkół i Placówek Oświatowych (RSPO) we wdrażanym od 2012 roku nowym systemie SIO. RSPO wykorzystuje stały i jednoznaczny identyfikator szkoły i placówki, tak zwany „numer RSPO” (art. 7, ust. 1, p. 29 cytowanej ustawy), pozwalający identyfikować ją w kolejnych latach. Powstanie RSPO nie rozwiąże jednak problemu braku możliwości połączenia danych z baz SIO z lat 2007–2012.

Aby odpowiedzieć na najbardziej podstawowe pytania dotyczące zmian w sieci szkolnej, połączyliśmy jednoroczne identyfikatory SIO z lat 2007–2012 tworząc **klucz identyfikacyjny**. Klucz ma postać wielowierszowej tabeli o sześciu kolumnach. Każdy wiersz klucza zawiera identyfikatory SIO odpowiadające jednej szkole. Sześć kolumn klucza odpowiada kolejnym edycjom bazy SIO (dane z września). Jeżeli w danym roku dana szkoła nie złożyła do SIO swoich informacji sprawozdawczych (szkoła „nie

⁶ Zgodnie z ustawą o systemie informacji oświatowej z dnia 19 lutego 2004 r. w SIO istnieje identyfikator szkoły pozwalający, w niektórych przypadkach na zidentyfikowanie jej w kolejnych latach. Zbudowany jest on z nr REGON szkoły i identyfikatora typu szkoły (np. 3 – szkoła podstawowa). Jednak nr REGON często ulegają zmianie oraz są błędnie wpisywane, w związku z tym identyfikator ten nie pełni swojej funkcji.

⁷ Chociaż to może się wydawać niepoważne, numer telefonu jest ważną informacją pozwalającą identyfikować szkoły, gdyż szkolne sekretarki, często wprowadzające dane do SIO, zawsze dobrze znają numer telefonu (stąd mniej błędów niż na przykład w numerze REGON).

⁸ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. z 2011 r. Nr 139, poz. 814, z późniejszymi zmianami).

istnieje w SIO”), w odpowiednim miejscu klucza jest puste miejsce. Oddzielnie skonstruowano klucz identyfikacyjny dla szkół podstawowych i dla gimnazjów. Klucz nie obejmuje szkół dla dorosłych, szkół specjalnych i szkół związanych organizacyjnie (tzn. szkół funkcjonujących w ramach innej instytucji, takiej jak szpital, sanatorium, różnego typu ośrodki dla młodzieży oraz w aresztach, więzieniach i zakładach poprawczych, szkół przy polskich placówkach dyplomatycznych poza granicami Polski). Klucz identyfikacyjny jest podstawowym narzędziem wykorzystywanym w niniejszym raporcie do precyzyjnej analizy zmian w sieci szkół.

Aby klucz identyfikacyjny był poprawny i użyteczny, musi spełniać trzy warunki⁹:

1. Ciągłość, czyli powiązane ze sobą w kolejnych latach szkoły odpowiadają faktycznie tej samej instytucji (patrz rozdział 1.1).
2. Jednokrotność, czyli każdy identyfikator z bazy SIO pojawiający się w kluczu może się pojawić w nim tylko w jednym miejscu (żadna szkoła nie może się powtarzać).
3. Zupełność, czyli wszystkie identyfikatory szkół danego typu z bazy SIO dla danego roku muszą się pojawić w kluczu (żadnej szkoły nie można zgubić).

Jak zobaczymy poniżej, klucz identyfikacyjny pozwala na prowadzenie szczegółowych analiz procesów zmian sieci szkolnej, które do tej pory były poza zasięgiem możliwości polskich ekspertów. Jednym z uderzających przykładów takiego zastosowania klucza identyfikacyjnego jest Tab. 57 poniżej, w której identyfikujemy gimnazja otwarte przez gminy, które po upływie roku, dwóch lat lub później zostały przyłączone do zespołu szkół.

W ramach prac IBE został skonstruowany klucz identyfikacyjny dla szkół podstawowych i gimnazjów. Proces tworzenia klucza identyfikacyjnego, rozwiązywania napotkanych problemów i sprawdzania, czy powyższe trzy warunki definicyjne są spełnione opisany jest w Załączniku 1. Stworzenie klucza identyfikacyjnego przedszkoli oraz szkół ponadgimnazjalnych pozostaje zadaniem otwartym.

⁹ Dla celów użytkowych nie jest istotne, w jaki sposób klucz identyfikacyjny został utworzony, ważne jest jedynie, aby spełniał podane trzy warunki definicyjne. Jednak dla zainteresowanych czytelników w Załączniku 1 opisano krótko zastosowaną przez nas procedurę tworzenia klucza.

2. Kontekst zmian w sieci szkół

Przed przejściem do analizy dokonanych zmian w sieci (rozdział 3) warto jest omówić warunki, w jakich organy prowadzące, zwłaszcza gminy, musiały podejmować trudne decyzje o kształcie sieci. Tematem pierwszego podrozdziału jest kontekst instytucjonalny, czyli decentralizacja polskiej oświaty i odmienna geneza sieci szkół podstawowych i gimnazjów w Polsce. Następnie omawiamy kontekst demograficzny, czyli niż, oraz strukturę sieci szkół podstawowych i gimnazjów w roku szkolnym 2007/08 i 2012/13.

2.1. Kontekst instytucjonalny

Oświata polska jest w wysokim stopniu zdecentralizowana¹⁰. Tworzenie nowoczesnego państwa polskiego po roku 1989 oparte zostało na silnych i niezależnych samorządach terytorialnych, którym organa państwowe sukcesywnie przekazywały zadania poprzednio realizowane przez instytucje centralne. Gminy przejęły prowadzenie szkół podstawowych na zasadzie dobrowolności w latach 1993 – 1996, a obligatoryjnie w roku 1996. Odziedziczyły więc sieć szkół podstawowych ukształtowaną jeszcze w okresie PRL, a pod pewnymi względami uwarunkowaną odległą przeszłością historyczną (por. Mapa 3). Również od roku 1996 w ramach polskiego systemu finansów publicznych funkcjonuje część oświatowa subwencji ogólnej, naliczana dla gmin (i potem powiatów) według liczby uczniów, zgodnie z tzw. algorytmem podziału subwencji oświatowej¹¹. Ponieważ podstawowym kryterium podziału subwencji jest liczba uczniów, finansowa sytuacja szkół zależy przede wszystkim od średniej wielkości oddziału klasowego.

Jednym z wymiarów postępującej decentralizacji oświaty było stopniowe wzmacnianie roli i uprawnień organów prowadzących. W zakresie zamykania szkół, ustawa o systemie oświaty najpierw narzuciła gminom obowiązek uzyskania zgody właściwego kuratorium oświaty, a potem już tylko warunek wyrażenia opinii (art. 59 ust.2 ustawy). Również udział przedstawicieli gmin w komisji konkursowej wybierającej dyrektora szkoły stopniowo wzrastał, i obecnie organ prowadzący ma w komisji głos decydujący (art. 36a ust. 6 ustawy).

Gminy jako organy prowadzące rozpoczęły intensywną politykę kształtowania sieci szkół podstawowych (por. Tab. 33). Tym niemniej, zważywszy na ogromną liczbę szkół podstawowych, sieć ta nadal jest bardzo zróżnicowana regionalnie. Najważniejszym czynnikiem determinującym to zróżnicowanie jest urbanizacja, gdyż szkoły położone w miastach są z reguły znacznie większe, mają większe oddziały klasowe i przez to są znacznie tańsze do prowadzenia w przeliczeniu na jednego ucznia. Ważnymi czynnikami są także kształt sieci osiedleńczej oraz sieć dróg, zależne od procesów historycznych, mające wyraźny charakter regionalny i zmieniające się bardzo powoli. Z tego powodu lokalne sieci szkół podstawowych pozostały i na pewno w najbliższej przyszłości pozostaną bardzo zróżnicowane. Jest także wiele czynników zależnych od decyzji gmin i innych organów prowadzących, które również mają istotny wpływ na kształt i funkcjonowanie lokalnych sieci szkolnych. Należą do nich sto-

¹⁰ A. Levitas, J. Herczyński, *Decentralizacja oświaty w Polsce 1990-1999: Tworzenie systemu*, w M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, tom 7 Biblioteczki Oświaty Samorządowej, Wydawnictwo ICM, Warszawa 2012.

¹¹ M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2009.

pień organizacji szkoły (pełne i niepełne szkoły podstawowe) i złożoność szkoły (filie szkół, szkoły samodzielne i funkcjonujące w ramach zespołu szkół). Zróżnicowanie sieci szkół podstawowych ze względu na te czynniki jest tematem rozdziału 2.3.

Całkiem odmienna była geneza sieci gimnazjów. W ramach reformy gimnazjalnej od września 1999 roku zaczęły funkcjonować nowe szkoły, trzyletnie gimnazja, przyjmujące absolwentów sześciolletniej szkoły podstawowej. Uczniowie szóstej klasy dawnych ośmioklasowych szkół podstawowych w roku szkolnym 1999/2000 zostali uczniami pierwszej klasy gimnazjum (uczniowie siódmych klas dokończyli swoją naukę w ośmioklasowych szkołach podstawowych, które od roku szkolnego 2000/01 już nie funkcjonowały). Reforma została zaprojektowana przez MEN, ale jej praktyczne wdrożenie zostało dokonane przez gminy. Gminy między innymi określiły obwody szkolne gimnazjów, przygotowały, a w wielu przypadkach wybudowały dla nich nowe budynki, przeprowadziły wybory dyrektorów nowych szkół, skompletowały ich kadrę, a także ustaliły organizację dowożenia uczniów do gimnazjów (sławne gimbusy). Gminy musiały kierować się wytycznymi MEN, które między innymi zakładały, że gimnazja nie powinny mieć mniej niż 150 uczniów¹² (szkoła dwuciągowa, czyli po dwa oddziały klasowe dla każdej klasy), zaś sześciolletnie szkoły podstawowe i gimnazja muszą znajdować się w oddzielnych budynkach. Po protestach gmin wiejskich MEN zgodził się na wykorzystywanie przez dwie różne szkoły tego samego budynku pod warunkiem ich fizycznego rozgraniczenia wewnątrz budynku, a zatem oddzielnego wejścia do każdej szkoły. W prawie oświatowym pozostały do tej pory zapisy odzwierciedlające tę intencję reformy gimnazjalnej oddzielenia szkół podstawowych i gimnazjów, a mianowicie wymóg zgody kuratorium oświaty na utworzenie zespołu szkół, do którego należą szkoły obu rodzajów (inne zespoły szkół można tworzyć bez zgody kuratorium).

Przy tworzeniu sieci gimnazjów gminy nie miały oczywiście pełnej swobody, musiały uzyskać zgodę kuratora oświaty na otwarcie gimnazjum, brać pod uwagę przepisy prawa, strukturę sieci osiedleńczej oraz przewidywane trendy demograficzne, napotykały także na nieuniknione bariery finansowe, jednak bez wątpienia kształt sieci był efektem decyzji gmin. W 2000 roku ponad 60% gimnazjów mieściło się w tych samych budynkach, co szkoły podstawowe¹³. W kolejnych latach sytuacja się poprawiała na skutek wygaszania szkół podstawowych oraz likwidacji oddziałów zamiejscowych gimnazjów (zob. rozdział 4.1).

Gimnazja były większe niż szkoły podstawowe i miały znacznie większe oddziały klasowe, zwłaszcza na terenach wiejskich, co pokazuje Tab. 1 (analizowanie w roku szkolnym 2000/01 średniej liczby uczniów w szkole nie było uzasadnione, gdyż do gimnazjów uczęszczała tylko klasa pierwsza).

Tab. 1. Średnia liczba uczniów oddziału klasowego w roku szkolnym 2000/01.

Typ szkoły	Szkoła wiejska	Szkoła miejska	Razem
Szkoła podstawowa	17,7	24,4	21,2
Gimnazjum	23,0	25,4	24,6

Źródło: A. Levitas, J. Herczyński, *op.cit.*

¹² Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 lutego 1999 r. w sprawie sposobu i terminów dostosowania działalności dotychczasowych szkół podstawowych do wymogów nowego systemu szkolnego oraz tworzenia gimnazjów.

¹³ KPRM, *Reforma systemu edukacji Pierwsze wnioski*, Przegląd Rządowy nr 4 (106) kwiecień 2000.

W rezultacie sieć gimnazjów jest bardziej racjonalna niż sieć szkół podstawowych. Racjonalność tej ostatniej uległa zresztą w wyniku tej samej reformy istotnej erozji przez utratę dwóch ostatnich klas szkół podstawowych. Warto zauważyć, że w ten sposób reforma gimnazjalna przyspieszyła proces zamykania szkół podstawowych.

Trzeba też dodać, że większość gmin w Polsce prowadzi niewiele gimnazjów. Fakt ten ma istotne znaczenie dla zmian w sieci gimnazjów, jak zobaczymy w rozdziale 3. Tab. 2 poniżej podaje procent gmin, które prowadzą jedno, dwa i trzy gimnazja (tabela dotyczy wszystkich gimnazjów położonych na terenie gminy, ale zgodnie z Tab. 10 są to niemal wyłącznie gimnazja gminne).

Tab. 2. Udział gmin prowadzących 1, 2, 3 i więcej gimnazjów w roku szkolnym 2007/08 według typu gminy

	Wszystkie gminy	Typ gminy		
		Miejskie	Wiejskie	Mieszane
Gminy prowadzące 1 gimnazjum	50,4%	18,5%	59,8%	41,2%
Gminy prowadzące 2 gimnazja	23,4%	19,2%	23,5%	25,3%
Gminy prowadzące 3 gimnazja	10,6%	12,6%	9,1%	13,7%
Gminy prowadzące więcej niż 3 gimnazja	15,60%	49,70%	7,60%	19,80%

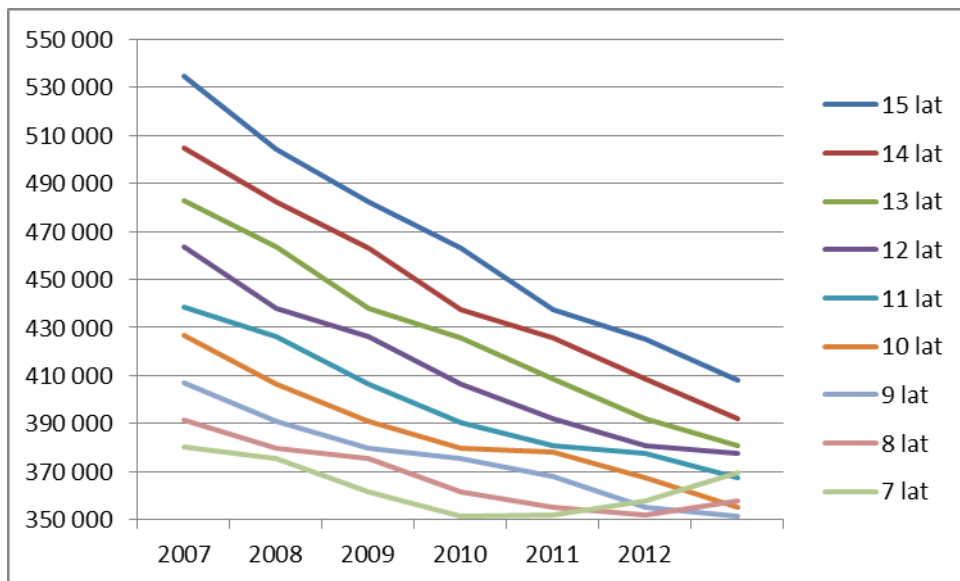
W niemal 60% gmin wiejskich i w ponad połowie wszystkich gmin w Polsce funkcjonowało w 2007 roku tylko jedno gimnazjum. Łącznie nie więcej niż 3 gimnazja prowadziło ponad 90% gmin wiejskich, ponad 80% gmin mieszanych i ponad połowa miast. Z czasem te odsetki się zmniejszały na skutek otwierania nowych gimnazjów, ale zmiany były bardzo niewielkie.

Ostatnim etapem tworzenia zdecentralizowanego systemu oświaty w Polsce było utworzenie w roku 1998 powiatów i przekazanie im prowadzenia szkół ponadgimnazjalnych. Jednak zmiany w sieci szkół ponadgimnazjalnych wykraczają poza ramy niniejszego raportu.

2.2. Kontekst demograficzny

W latach 2007–2012 liczba ludności Polski w wieku od lat 7 do lat 15, to znaczy w wieku uczniów szkół podstawowych i gimnazjów, systematycznie spadała. Zjawisko to, nazywane niżem demograficznym, ilustruje poniższy Rys. 1.

Rys. 1. Dynamika zmian ludności w wieku od lat 7 do 15 w latach 2007–2012



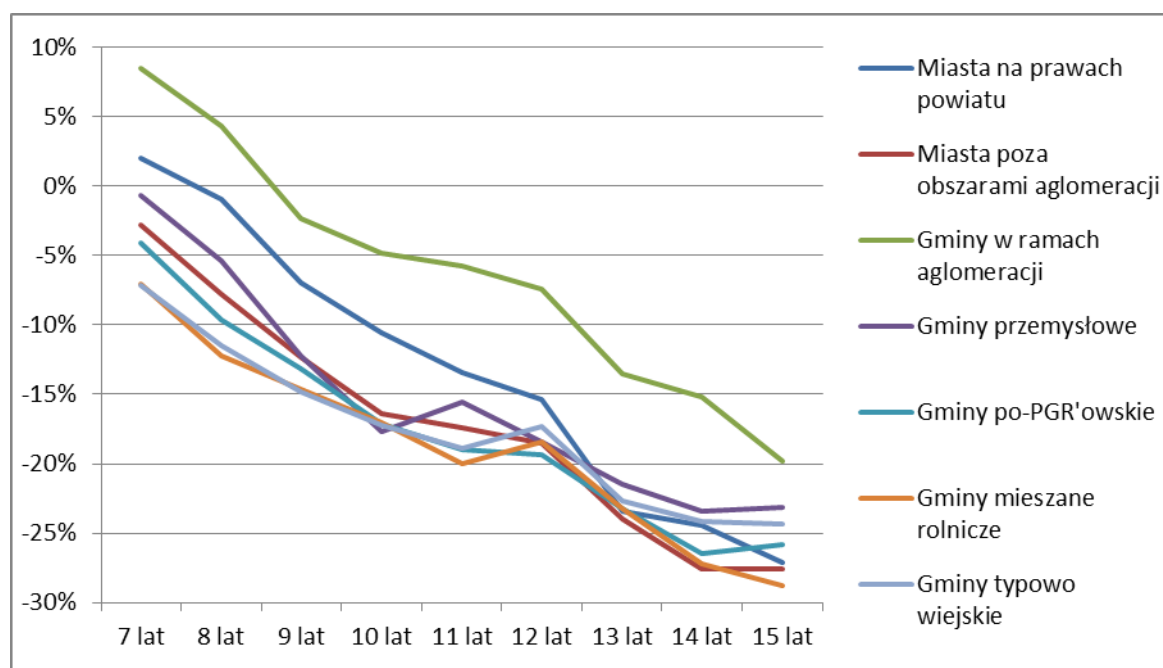
Źródło: GUS Bank Danych Lokalnych

Rys. 1 pokazuje specyfikę niżu demograficznego w Polsce. O ile w latach 2007–2009 spadek dotyczył wszystkich roczników uczęszczających do szkół podstawowych i gimnazjów, chociaż był silniejszy dla starszych roczników, od roku 2009 widzimy stopniowe wyrównywanie się i potem wzrost liczby najmłodszych roczników, to znaczy dzieci w wieku 7, 8 i 9 lat. Oznacza to, że niż demograficzny dobiega końca i że zaczął się, chociaż na razie bardzo powoli, proces odwrotny, czyli wyż. Jednak w gimnazjach (uczniowie w wieku 13 – 15 lat) niż demograficzny trwa nadal. Oznacza to, że tylko w szkołach podstawowych związana z corocznym spadkiem liczby uczniów presja demograficzna ulega złagodzeniu.

W badanym okresie od 2007 do 2012 roku liczba siedmiolatków spadła o niecałe 2%, podczas gdy liczba piętnastolatków aż o 19%. Jednak za tymi średnimi kryje się duże zróżnicowanie między gminami różnego typu. Aby lepiej się temu zjawisku przyjrzeć, obok tradycyjnej administracyjnej typologii gmin (gminy miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie) wykorzystujemy podział gmin na 7 typów funkcjonalnych, lepiej rozróżniający odmienne środowiska społeczne, w których funkcjonują szkoły. W ślad za innymi badaczami wyróżniamy miasta na prawach powiatu, gminy w ramach aglomeracji, miasta poza obszarami aglomeracji, gminy przemysłowe, gminy po-PGR'owskie, gminy mieszane rolnicze oraz gminy typowo wiejskie (patrz Załącznik 3).

Poniższy Rys. 2 pokazuje zmianę liczby dzieci w różnym wieku w podziale na typ funkcjonalny gminy.

Rys. 2. Procentowa zmiana liczby dzieci w latach 2007–2012 według typu funkcjonalnego gminy



Źródło: Dane GUS

Rys. 2 potwierdza stwierdzony już na podstawie Rys. 1 fakt, że spadek liczby dzieci jest tym silniejszy, im starsze dzieci są analizowane. Jednak jednocześnie pokazuje społeczne zróżnicowanie tego zjawiska. Choć w całym kraju liczba siedmiolatków w okresie 2007–2012 spadła, w miastach na prawach powiatu i zwłaszcza w gminach w granicach aglomeracji wzrosła. Są to gminy submetropolitalne, to znaczy gminy należące do metropolii, ale niebędące ośrodkiem metropolii (czyli miastem na prawach powiatu). W gminach submetropolitalnych wzrosła również liczba ośmiolatków. Ponadto dla starszych dzieci spadek w gminach liczby dzieci w gminach submetropolitalnych był wyraźnie mniejszy niż w pozostałych gminach, zwłaszcza mieszanych rolniczych i w miastach poza aglomeracjami.

Można więc powiedzieć, że Rys. 2 ilustruje zjawisko suburbanizacji, przenoszenia się ludności do gmin submetropolitalnych. Ma to ogromne znaczenie dla charakteru i dalszego rozwoju lokalnych systemów szkolnych, jak zobaczymy poniżej.

2.2.1. Szkoły podstawowe

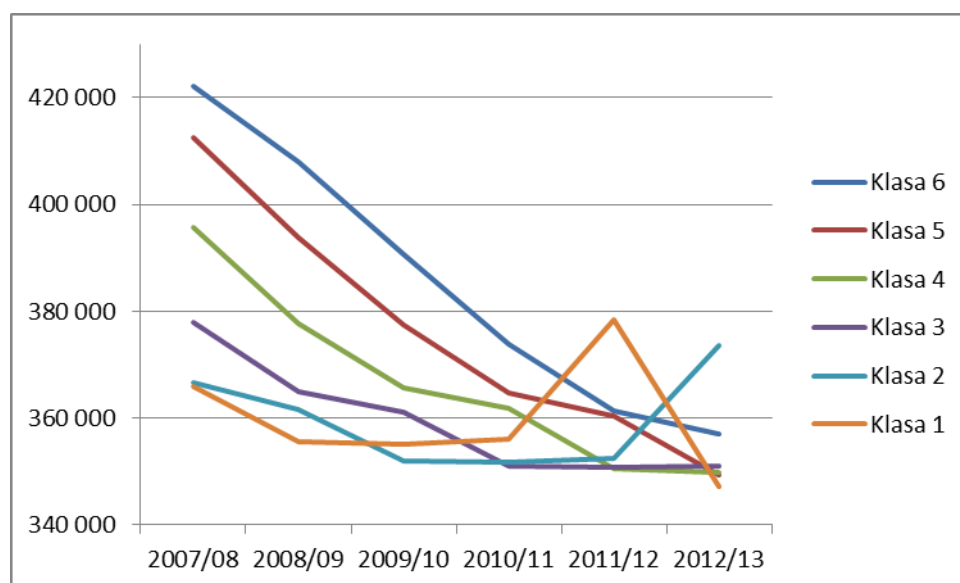
Jak wskazuje Rys. 1, badany okres to lata kończącego się niżu demograficznego w szkolnictwie podstawowym i nadal znaczącego niżu w gimnazjach. W latach szkolnych 2007/08 – 2012/13 liczba uczniów szkół podstawowych spadła o ponad 9%, podczas gdy liczba szkół w tym czasie spadła prawie o 6%, patrz Tab. 3.

Tab. 3. Liczba szkół podstawowych i liczba uczniów w latach 2007/08–2012/13

	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	Zmiana
Liczba uczniów	2 341 316	2 263 840	2 202 258	2 159 105	2 153 970	2 127 891	-9,1%
Liczba szkół	13 483	13 250	13 126	13 083	12 914	12 696	-5,8%

Oczywiście tak jak spadek liczby ludności w różnym wieku nie jest równomierny (Rys. 1), również spadek liczby uczniów szkół podstawowych istotnie zależy od klasy, co ilustruje Rys. 3.

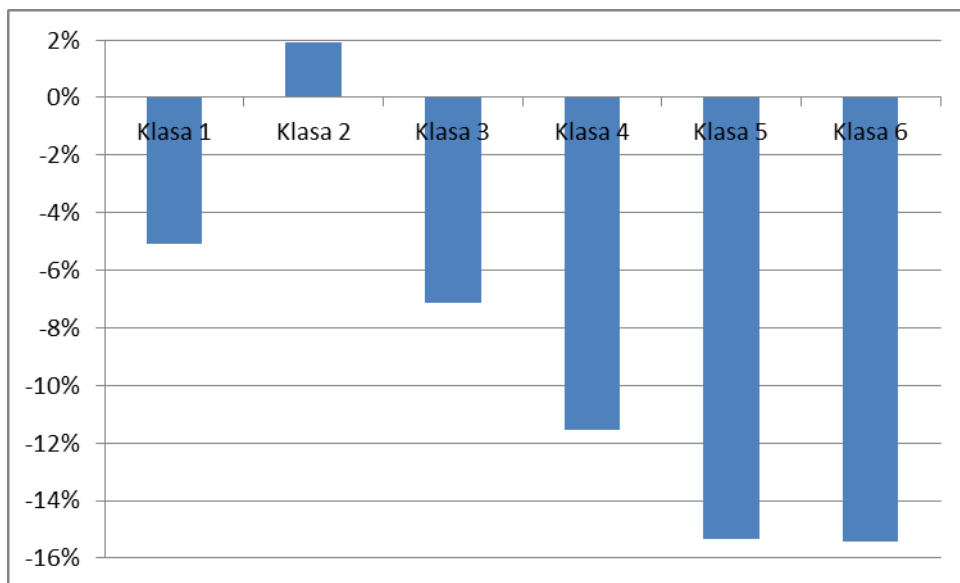
Rys. 3. Liczba uczniów według klas szkoły podstawowej w latach 2007/08 – 2012/13



Zauważmy, że spadek liczby uczniów w różnych klasach nie jest tożsamy ze spadkiem liczby dzieci w różnym wieku. Może on wynikać ze względu wcześniejszego lub późniejszego pójścia do szkoły, drugoroczności albo „przeskakiwania” klas, oraz jak zobaczymy poniżej, również ze względu na reformę obniżającą wiek szkolny w Polsce, której pierwsze efekty widoczne są już na Rys. 3 (liczba uczniów klasy 1 oraz 2).

Łączny spadek liczby uczniów szkół podstawowych w ciągu pięciu lat wyniósł 9,1% (patrz Tab. 3), poniższy Rys. 4 pokazuje ten spadek dla każdej klasy oddzielnie.

Rys. 4. Spadek liczby uczniów szkół podstawowych w okresie 2007/08–2012/13



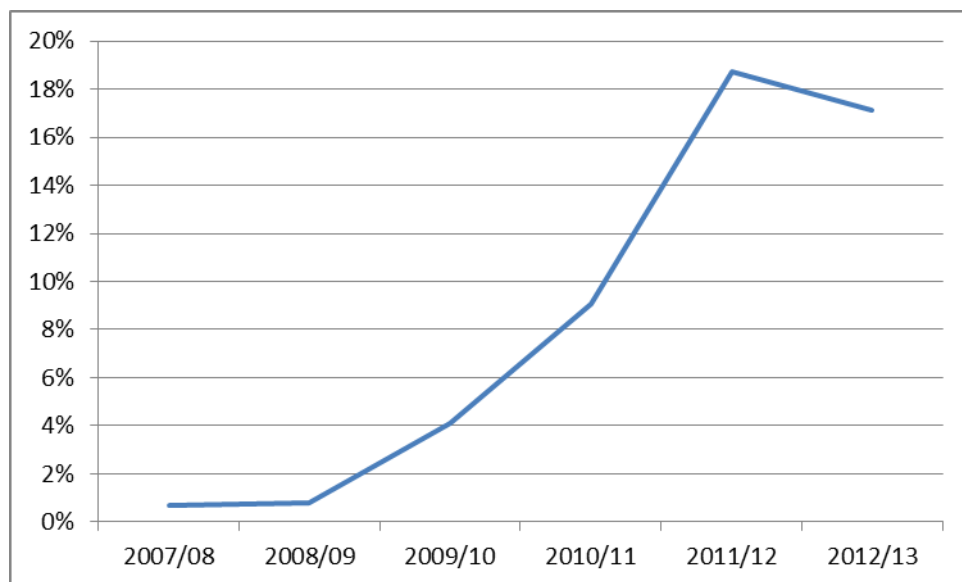
Największy spadek, o około 15%, odnotowały klasy szóste i piąte. Niższe klasy odczuły już mniejszy spadek, świadczący o słabnięciu niżu demograficznego. Wyjątkiem jest klasa druga, która odnotowała wzrost liczby uczniów. Jak pokazuje porównanie z Rys. 3, wyjątek ten związany jest ze wzrostem o 6% liczby uczniów klasy pierwszej w roku 2011, który w sposób naturalny doprowadził do takiego samego wzrostu liczby uczniów klasy drugiej rok później. Ten nagły wzrost wynika z faktu, że w roku 2011 do klasy pierwszej poszło dużo więcej sześciolatków niż w roku poprzednim. Natomiast spadek liczby uczniów klasy pierwszej w roku 2012, widoczny na Rys. 3, spowodowany jest tym, że w tym roku liczba sześciolatków zapisanych do klasy pierwszej pozostała na poziomie roku poprzedniego (a nie wzrosła ponownie). Aby lepiej zrozumieć to zjawisko, warto się przyjrzeć liczbie uczniów klasy pierwszej według wieku.

Tab. 4. Uczniowie klasy pierwszej szkoły podstawowej według wieku w latach szkolnych 2007/08–2012/13

Wiek uczniów klas I	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
Sześciolatki	2 544	2 849	14 353	32 549	69 254	65 832
Siedmiolatki	353 627	343 011	331 528	316 672	302 828	282 901
Ośmiolatki i starsi	9 633	9 351	9 034	6 706	6 242	3 041
Razem	365 804	355 211	354 915	355 927	378 324	351 774

Jak widzimy w Tab. 4, lata 2009–2011 to okres szybkiego wzrostu liczby sześciolatków w klasie pierwszej, wynikający z reformy obniżenia wieku szkolnego w Polsce. W roku 2012 ten wzrost się ustabilizował, a nawet odnotowano pewien spadek. Udział sześciolatków zapisanych do szkoły podstawowej w grupie sześciolatków ogółem ilustruje Rys. 5.

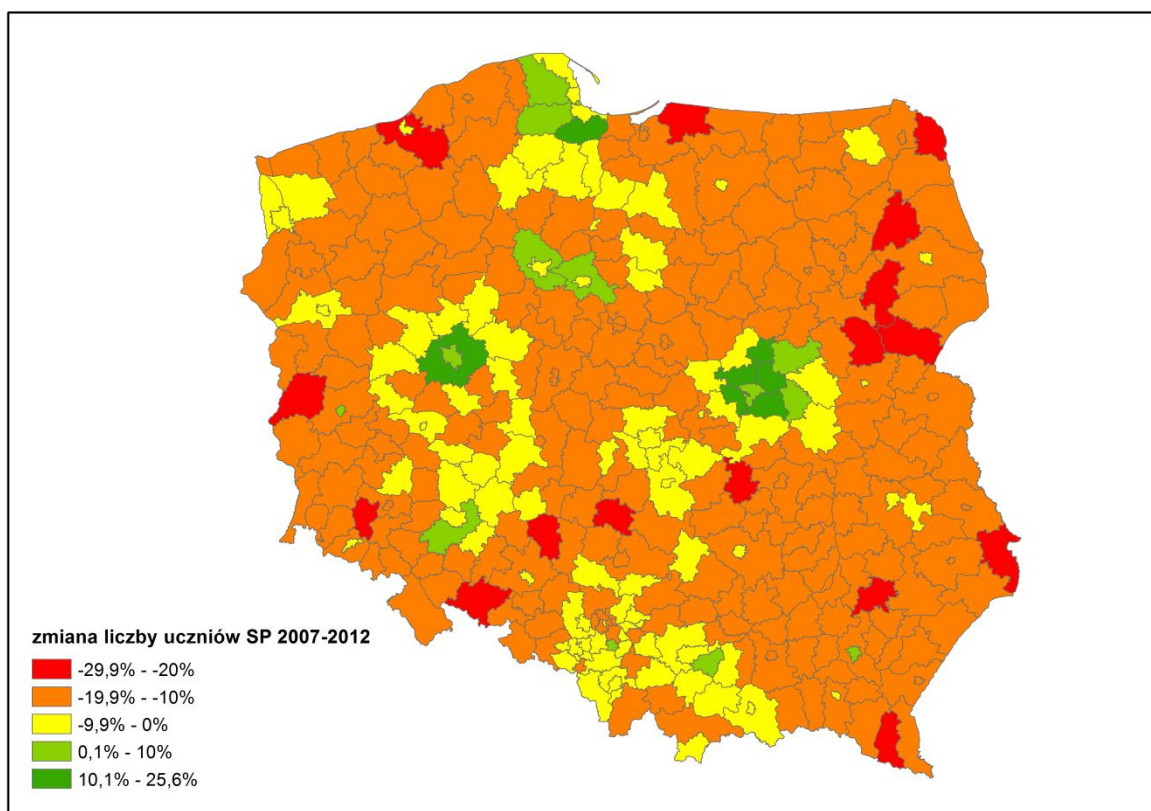
Rys. 5. Procent sześciolatków zapisanych do klasy pierwszej w latach szkolnych 2007/08–2012/13



W roku 2011 do klasy pierwszej poszło o ponad 36 tys. więcej sześciolatków niż w roku poprzednim. W efekcie liczba uczniów klasy pierwszej we wrześniu tego roku nagle wzrosła o mniej więcej tę samą liczbę, co widzimy na Rys. 3. Jednak w kolejnym roku nie nastąpił dalszy wzrost liczby sześciolatków zapisanych do (nowej) klasy pierwszej, podczas gdy ubyło siedmiolatków. Z tego powodu łączna liczba uczniów klasy pierwszej spadła mniej więcej do poziomu z roku 2010 (patrz Rys. 3). Po prostu ubytek siedmioletnich uczniów klasy pierwszej, spowodowany pójściem rok wcześniej sporej grupy sześciolatków do szkoły (ci sześciolatkowie we wrześniu 2012 roku mieli siedem lat, ale byli już uczniami klasy drugiej), został tylko wyrównany przez podobną liczbowo grupę sześciolatków w roku 2012.

Przyjrzyjmy się teraz terytorialnemu zróżnicowaniu niżu demograficznego, pamiętając, że wynika ono między innymi z zachodzących procesów migracyjnych. Mapa 1 pokazuje zmianę liczby uczniów w szkołach podstawowych w latach 2007–2012. Uczniów przybywa jedynie w kilku dużych miastach – Warszawie, Poznaniu, Zielonej Górze, Tychach i Rzeszowie. Liczba uczniów w Krakowie, Wrocławiu, Bydgoszczy i Toruniu spada, ale w powiatach sąsiadujących z tymi miastami rośnie. Te „obwarzanki wzrostu” wokół metropolii pokazują zachodzący w Polsce intensywny proces suburbanizacji. Łódź stanowi wyjątek od tej zasady. Drugie charakterystyczne zjawisko widoczne na mapie to podział na obszary centralne i peryferyjne – im dalej od miast, tym spadek uczniów jest większy. Pokazuje to ucieczkę ludzi w wieku rozrodczym z terenów oddalonych od miast. Największy spadek liczby uczniów w latach 2007–2012 odnotowano w powiecie siemiatyckim w województwie podlaskim (spadek o prawie 30%), najwyższy wzrost (25%) – w prężnie rozwijającym się powiecie piaseczyńskim sąsiadującym z Warszawą.

Mapa 1. Zmiana liczby uczniów szkół podstawowych w latach 2007–2012



2.2.2. Gimnazja

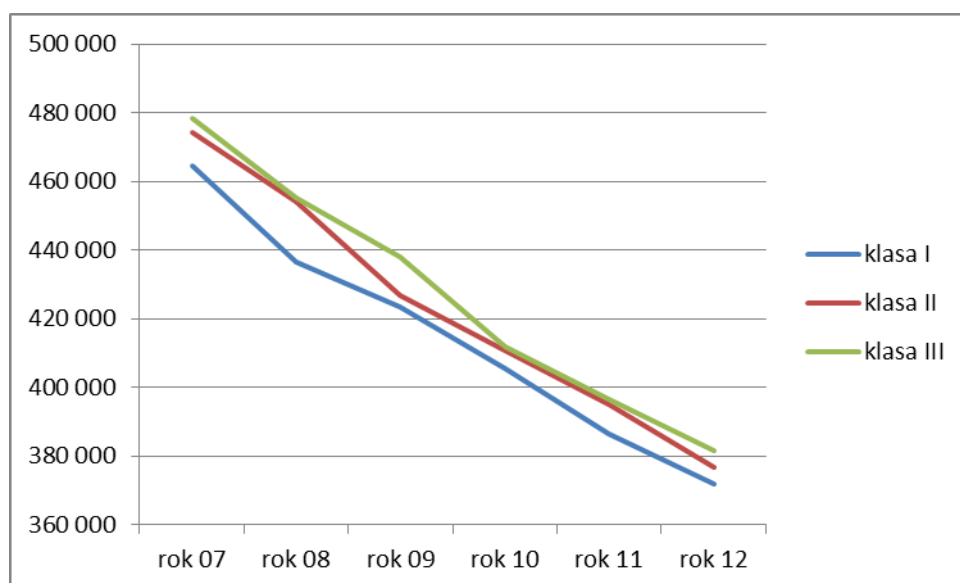
Jak pokazuje Tab. 5 liczba uczniów gimnazjów spadła w latach 2007–2012 o 20%, natomiast liczba szkół wzrosła o 3%. Porównanie Tab. 3 i Tab. 5 prowadzi do zaskakującego wniosku, że chociaż liczba uczniów gimnazjów spadła w badanym okresie dwukrotnie szybciej niż liczba szkół podstawowych, ale szkół podstawowych ubyło, podczas gdy gimnazjów przybyło. Próbę wyjaśnienia tego zjawiska przedstawiono w rozdziale 4.2.

Tab. 5. Liczba gimnazjów i liczba uczniów gimnazjów w latach szkolnych 2007/08–2012/13

	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	Zmiana
Liczba uczniów	1418500	1348308	1288227	1228463	1178515	1130446	-20,3%
Liczba szkół	6281	6336	6367	6409	6443	6469	3,0%

Liczbę uczniów gimnazjów według klasy w kolejnych latach szkolnych ilustruje Rys. 6.

Rys. 6. Liczba uczniów według klasy gimnazjum w latach szkolnych 2007/08–2012/13



Liczba uczniów gimnazjów systematycznie spada na poziomie każdej klasy w niemal identycznym tempie. W każdym roku najwięcej uczniów ma klasa 3. Co więcej, różnice liczebności kolejnych kohort uczniów są zdecydowanie mniejsze niż różnice liczebności kolejnych klas w szkołach podstawowych (por. Rys. 3). Możemy stąd wywnioskować, że w gimnazjach nie zaczął się jeszcze proces słabnięcia niżu demograficznego, widoczny na Rys. 4.

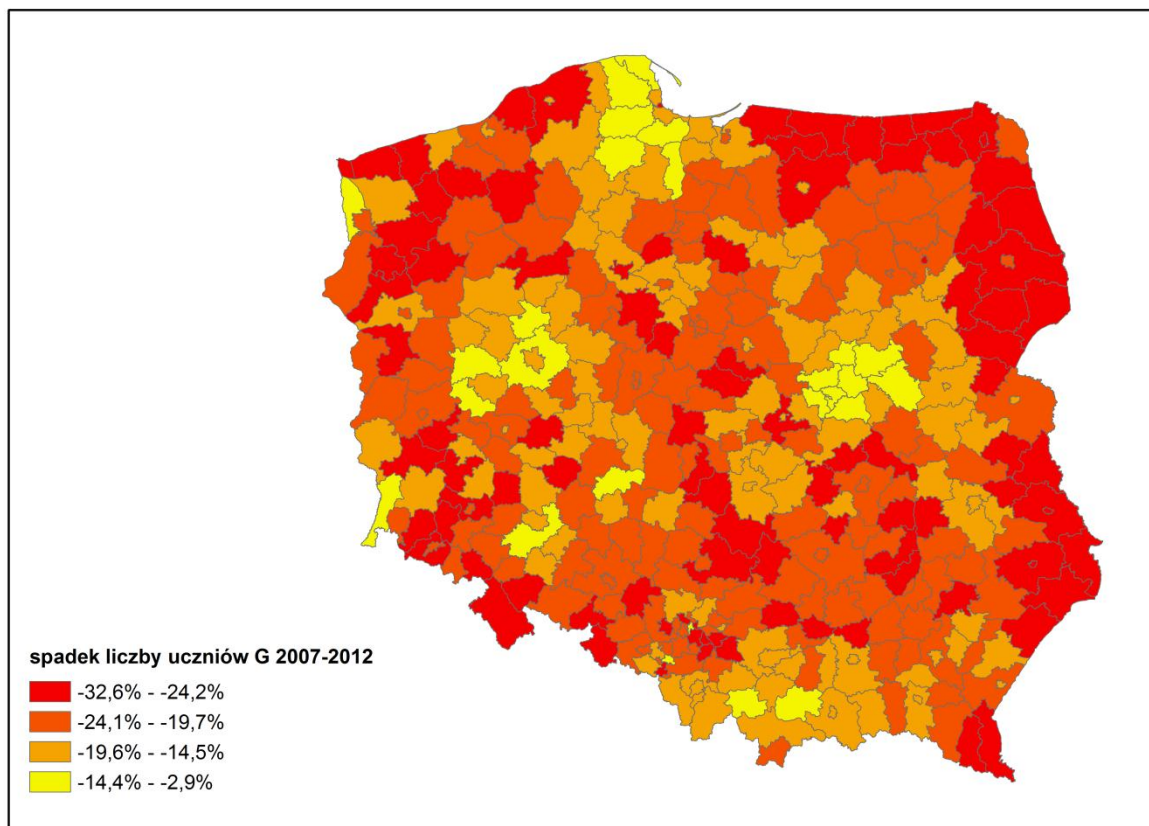
Dane na Rys. 6 pokazują dwa niezależne zjawiska. Pierwsze polega na zmniejszaniu się kolejnych kohort uczniów. Średnioroczny spadek liczby uczniów klasy pierwszej w badanym okresie wyniósł 4,3%. W efekcie pomiędzy rokiem szkolnym 2007/08 i 2012/13 liczba uczniów klasy pierwszej spadła o 20%. W podobnym tempie spadały też, oczywiście, liczby uczniów klasy drugiej i trzeciej.

Drugie zjawisko to zmniejszanie się liczby uczniów w ramach kohorty, innymi słowy odchodzenie uczniów z systemu szkolnego (nazywane w literaturze odpadem szkolnym). Średnioroczny spadek liczby uczniów klasy drugiej w stosunku do liczby uczniów klasy pierwszej w poprzednim roku wyniósł 2,5%. Średnioroczny spadek liczby uczniów klasy trzeciej w stosunku do liczby uczniów klasy drugiej rok wcześniej wyniósł 3,6%. Wartości te są mniej więcej dwukrotnie wyższe niż analogiczne wartości, podane w ROSE 2010¹⁴. Zjawisko odpadu szkolnego wymaga oddzielnej analizy. Warto dodać, że średnioroczny wskaźnik drugoroczności (powtarzania klasy) w tym samym okresie wyniósł 3,1%.

Mapa 2 przedstawia spadek liczby uczniów gimnazjum w latach 2007–2012.

¹⁴ IBE, *Spółeczeństwo w drodze do wiedzy*, Warszawa 2011, str. 58.

Mapa 2. Spadek liczby uczniów gimnazjum w latach 2007–2012



Mapa 1 i Mapa 2 pokazują zjawisko niżu demograficznego dla różnych grup wiekowych, więc warto je analizować łącznie. Ogólny rozkład geograficzny na obu mapach jest podobny, chociaż obszarom wzrostu demograficznego w szkołach podstawowych (Mapa 1) odpowiadają obszary niższych spadków uczniów gimnazjów. Liczba uczniów gimnazjów spadła we wszystkich powiatach w kraju. W dużych miastach i powiatach z nimi sąsiadujących, spadek był najmniejszy. Znacznie więcej niż w przypadku szkół podstawowych, jest powiatów, które zanotowały duży (powyżej 20%) spadek liczby uczniów. Takie powiaty możemy odnaleźć we wszystkich województwach, ale wiele z nich leży na północy województwa warmińsko-mazurskiego, w województwie podlaskim, lubelskim, dolnośląskim i zachodniopomorskim. Najmniej spadła liczba uczniów gimnazjum w powiecie zgorzeleckim w dolnośląskim (niecałe 3%), a najbardziej w powiecie kętrzyńskim (warmińsko-mazurskie) i skierniewickim (łódzkie) – w obu o 32%.

2.3. Sieć szkolna w roku szkolnym 2007/08 i 2012/13

Celem niniejszego rozdziału jest ogólna charakterystyka sieci szkół podstawowych i gimnazjów w Polsce w roku szkolnym 2007/08 i 2012/2012. W szczególności analizujemy zróżnicowanie szkół ze względu na typ organu prowadzącego, na stopień organizacji szkoły, na złożoność szkoły oraz w zależności od prowadzenia oddziałów łączonych.

2.3.1. Szkoły podstawowe

Przypomnijmy, że wykorzystujemy podział gmin na 7 typów funkcjonalnych: miasta na prawach powiatu, gminy w ramach aglomeracji, miasta poza obszarami aglomeracji, gminy przemysłowe, gminy po-PGR'owskie, gminy mieszane rolnicze oraz gminy typowo wiejskie (patrz Załącznik 3). Poniższa Tab. 6 prezentuje liczbę szkół podstawowych i uczniów według typu funkcjonalnego gminy, w której położona jest szkoła.

Tab. 6. Szkoły podstawowe i ich uczniowie według typu funkcjonalnego gminy (2007/08, 2012/13)

	2007/08		2012/13		% zmiana	
	Szkoły	Uczniowie	Szkoły	Uczniowie	Szkoły	Uczniowie
Miasta na prawach powiatu	1 874	635 183	1 929	612 656	2,9%	-3,5%
Gminy w ramach aglomeracji	804	298 915	802	265 761	-0,2%	-11,1%
Miasta poza obszarami aglomeracji	1 380	273 203	1 361	276 059	-1,4%	1,0%
Gminy przemysłowe	415	67 272	391	59 401	-5,8%	-11,7%
Gminy po-PGR'owskie	2 046	295 666	1 886	252 519	-7,8%	-14,6%
Gminy mieszane rolnicze	1 781	251 978	1 645	216 203	-7,6%	-14,2%
Gminy typowo wiejskie	5 183	519 099	4 682	445 292	-9,7%	-14,2%
Razem	13 483	2 341 316	12 696	2 127 891	-5,8%	-9,1%

W badanym okresie najsilniej spadła liczba szkół podstawowych i ich uczniów w gminach typowo wiejskich, mieszanych rolniczych i po-PGR'owskich. W miastach, zarówno tych na prawach powiatu, jak i poza obszarami, liczba szkół była stabilna albo nawet wzrosła. Zróżnicowany poziom spadku liczby uczniów odzwierciedla, z pewnymi istotnymi odchyleniami, zróżnicowanie zmiany liczby dzieci w różnym wieku w gminach różnego typu funkcjonalnego (por. Rys. 2). Odchylenia te wynikają z dojeżdżania uczniów do szkół poza gminą zameldowania (przede wszystkim do miast) oraz z różnego stopnia udziału sześciolatków w szkolnictwie podstawowym w gminach różnego typu.

Warto zwrócić uwagę na spadek liczby uczniów szkół podstawowych w gminach w ramach aglomeracji, niebędących miastami na prawach powiatu. Jest to wynik uśredniony dla wszystkich wyróżnionych przez Swianiewicza i Klimską 21 aglomeracji w Polsce¹⁵, których podejście zostało przyjęte w niniejszym raporcie (patrz Załącznik 3). Autorzy ci przyjmują szeroką definicję obszarów metropolitalnych, w przeciwieństwie do Smętkowskiego, Jałowieckiego i Gorzelaka, którzy wyróżniają tylko siedem aglomeracji¹⁶. Jak pokazuje Mapa 1, jedynie wokół kilku największych miast w Polsce zachodzi zjawisko intensywnej suburbanizacji i wynikający z niej wzrost liczby uczniów. Przyjęta przez nas klasyfika-

¹⁵ P. Swianiewicz, U. Klimska, *Spoleczne i polityczne zróżnicowanie aglomeracji w Polsce*, 2005.

¹⁶ M. Smętkowski, B. Jałowiecki i G. Gorzelak *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja. Diagnoza problemów rozwoju obszarów metropolitalnych i rekomendacje delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce*, raport EU-ROREG UW, Warszawa 2008.

cja gmin nie pozwala dostrzec tego zjawiska. Tak więc przedstawione mapy są ważnym uzupełnieniem informacji podanych w tabelach.

Tab. 7. Rozkład szkół podstawowych i ich uczniów wg typu funkcjonalnego gminy (2007/08, 2012/13)

Organ prowadzący	W roku 2007/08		W roku 2012/13	
	Szkoły	Uczniowie	Szkoły	Uczniowie
Miasta na prawach powiatu	13,9%	27,1%	15,2%	28,8%
Gminy w ramach aglomeracji	6,0%	12,8%	6,3%	12,5%
Miasta poza obszarami aglomeracji	10,2%	11,7%	10,7%	13,0%
Gminy przemysłowe	3,1%	2,9%	3,1%	2,8%
Gminy po-PGR'owskie	15,2%	12,6%	14,9%	11,9%
Gminy mieszane rolnicze	13,2%	10,8%	13,0%	10,2%
Gminy typowo wiejskie	38,4%	22,2%	36,9%	20,9%

Jak pokazuje Tab. 7, w badanym okresie następuje powolne, ale wyraźne zwiększenie się udziału szkół podstawowych i uczniów w dużych miastach i jednocześnie spadek udziału szkół w gminach typowo wiejskich. Do szkół położonych w granicach aglomeracji uczęszcza już ponad 41% wszystkich uczniów szkół podstawowych, zaś dalsze 13% uczęszcza do pozostałych szkół miejskich.

Poniższa Tab. 8 ilustruje ogromne zróżnicowanie średniej wielkości szkoły podstawowej w zależności od typu funkcjonalnego gminy, w której jest położona.

Tab. 8. Średnia liczba uczniów szkoły podstawowej wg typu funkcjonalnego gminy (2007/08, 2012/13)

	2007/08	2012/13
Miasta na prawach powiatu	338,9	317,6
Gminy w ramach aglomeracji	371,8	331,4
Miasta poza obszarami aglomeracji	198,0	202,8
Gminy przemysłowe	162,1	151,9
Gminy po-PGR'owskie	144,5	133,9
Gminy mieszane rolnicze	141,5	131,4
Gminy typowo wiejskie	100,2	95,1
Razem	173,6	167,6

Szkoły położone w gminach typowo wiejskich są szczególnie małe i mają średnio 16 uczniów w klasie.

Przypomnijmy, że analizujemy pięć typów organów prowadzących (opisanych w rozdziale 2.2 i Załączniku 2). Tab. 9 prezentuje liczbę szkół podstawowych i uczniów według typu organu prowadzącego w roku 2007 i 2012.

Tab. 9. Szkoły podstawowe i ich uczniowie według organu prowadzącego (2007/08, 2012/13)

	2007/08		2012/13		% zmiana	
	Szkoły	Uczniowie	Szkoły	Uczniowie	Szkoły	Uczniowie
Gminy	12 691	2 287 724	11 398	2 041 756	-10,2%	-10,8%
Stowarzyszenia	544	32 258	949	52 854	74,4%	63,8%
Podmioty komercyjne	183	11 460	275	20 741	50,3%	81,0%
Organizacje wyznaniowe	60	9 466	71	12 207	18,3%	29,0%
Inne	5	408	3	333	-40,0%	-18,4%
Razem	13 483	2 341 316	12 696	2 127 891	-5,8%	-9,1%

W ciągu 5 lat zarówno liczba szkół prowadzonych przez gminy, jak i liczba uczniów w tych szkołach spadła o 10%. Pokazuje to duży wysiłek gmin zamykających małe szkoły. Liczba szkół prowadzonych przez stowarzyszenia i organizacje komercyjne oraz uczniów uczęszczających do tych szkół znacząco wzrosła.

Wśród szkół podstawowych zdecydowanie dominują szkoły gminne, ale w badanym okresie rozkład szkół podstawowych według typu organu prowadzącego uległ pewnym zmianom. Rozkład ten w roku szkolnym 2007/08 oraz w roku 2012/13 jest przedstawiony w Tab. 10 poniżej. Tab. 10 nie podaje udziału szkół prowadzonych przez powiaty i województwa, gdyż jest on w skali kraju znikomy.

Tab. 10. Rozkład szkół podstawowych według organu prowadzącego (2007/08, 2012/13)

Organ prowadzący	W roku 2007/08		W roku 2012/13	
	Szkoły	Uczniowie	Szkoły	Uczniowie
Gminy	94,1%	97,7%	89,8%	96,0%
Stowarzyszenia	4,0%	1,4%	7,5%	2,5%
Podmioty komercyjne	1,4%	0,5%	2,2%	1,0%
Organizacje wyznaniowe	0,4%	0,4%	0,6%	0,6%

Tab. 10 pokazuje, że udział szkół podstawowych prowadzonych przez gminy spadł w ciągu 5 lat o 5%, co spowodowane jest zarówno zamykaniem, jak i przekazywaniem szkół - niemal podwoił się udział szkół stowarzyszeniowych, wzrósł też udział organów komercyjnych. Mimo tych zmian, szkolnictwo

podstawowe w Polsce nadal jest zdecydowanie szkolnictwem gminnym – 96% wszystkich uczniów szkół podstawowych uczęszcza do szkół prowadzonych przez gminy.

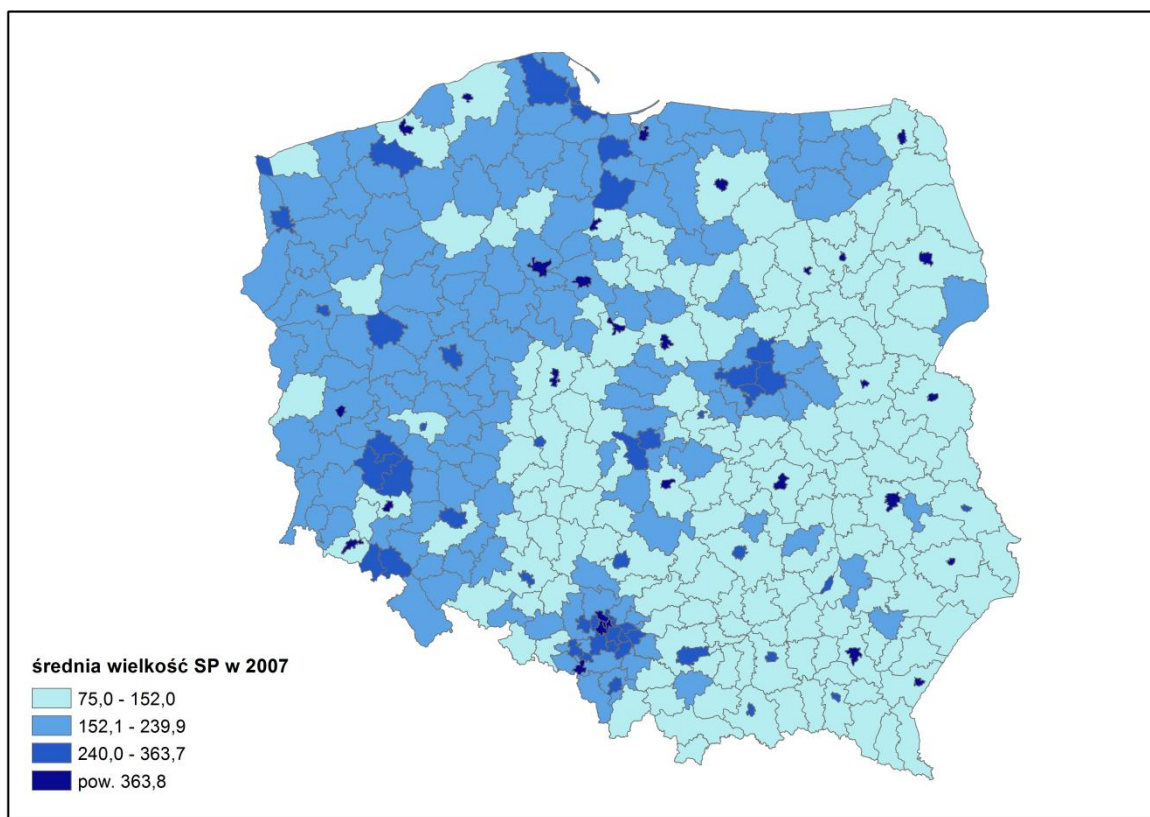
Tab. 11. Średnia liczba uczniów szkoły podstawowej według organu prowadzącego (2007/08, 2012/13)

	2007/08	2012/13
Gminy	180,3	179,1
Stowarzyszenia	59,3	55,7
Podmioty komercyjne	62,6	75,4
Organizacje wyznaniowe	157,8	171,9
Inne	81,6	111,0
Razem	173,7	167,6

Tab. 11 pokazuje, że w ciągu 5 lat średnia liczba uczniów szkoły podstawowej była dosyć stabilna. Szkoły stowarzyszeniowe i komercyjne są dużo mniejsze od szkół prowadzonych przez samorządy. Jednak w analizowanym okresie średnia liczba uczniów szkół wyznaniowych istotnie wzrosła. Co szczególnie ciekawe, to fakt, że przy spadającej liczbie uczniów nie zmieniła się wielkość szkół prowadzonych przez gminy. Oznacza to, że gminy zamykały szkoły proporcjonalnie do spadku liczby uczniów. Faktycznie, świadczą o tym dwie ostatnie kolumny Tab. 9. Aktywne zarządzanie lokalnymi sieciami szkół podstawowych przez gminy pozwoliło im na utrzymanie średniej wielkości szkoły na tym samym poziomie.

Średnia liczba uczniów szkoły podstawowej nie jest równomierna w całym Kraju, co pokazuje poniższa Mapa 3. Najmniejsze szkoły znajdują się w województwie świętokrzyskim (127,8), największe w województwie śląskim (221), co jest związane z wysokim stopniem urbanizacji.

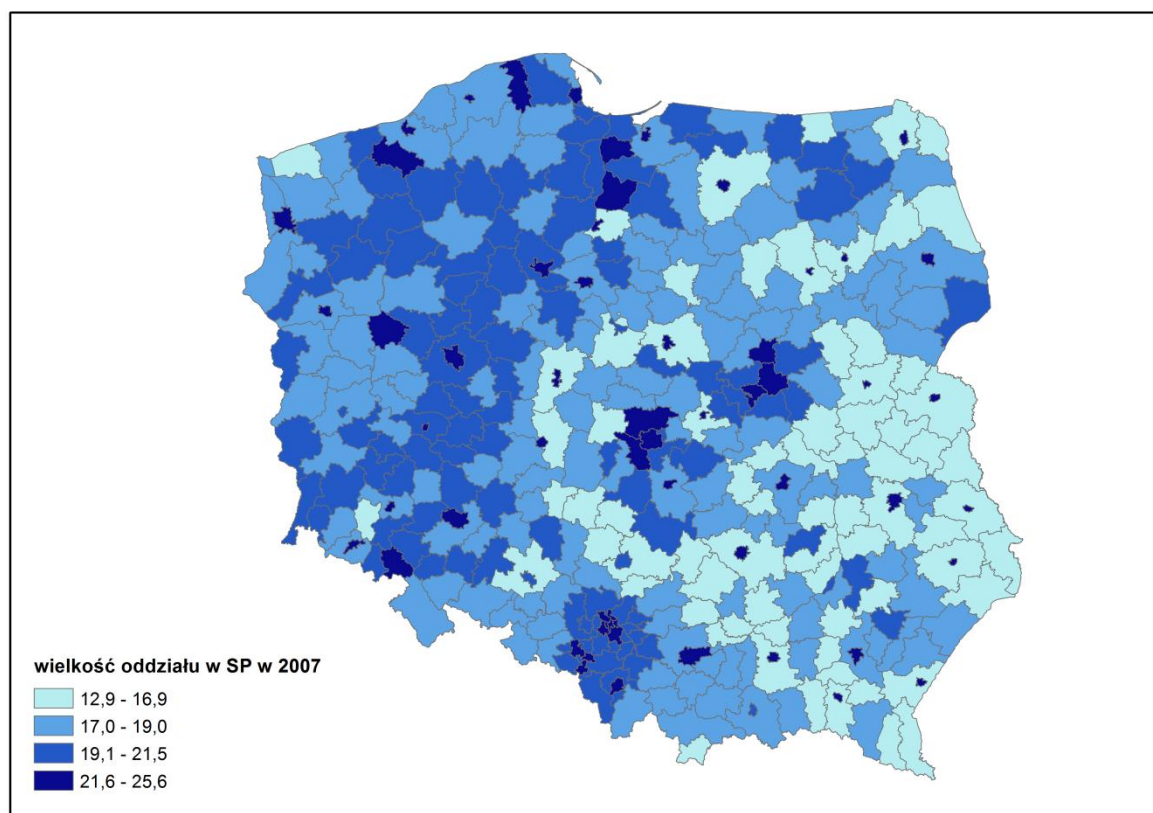
Mapa 3. Średnia liczba uczniów w szkole podstawowej w roku szkolnym 2007/08



Terytorialny rozkład średniej wielkości szkoły podstawowej wskazuje na odległe historyczne uwarunkowania sieci szkolnej, gdyż odzwierciedla granice rozbiorowe. Dawna Kongresówka i ziemie dawnego zaboru austriackiego to obszary o istotnie mniejszych szkołach podstawowych, za wyjątkiem aglomeracji warszawskiej i łódzkiej. Drugi widoczny podział to miasto-wieś – w powiatach grodzkich (małe ciemne punkty) szkoły podstawowe są znacznie większe niż w powiatach ziemskich.

Dość zbliżony rozkład terytorialny ma średnia liczba uczniów w oddziale klasowym w szkole podstawowej, co ilustruje Mapa 4. Największe oddziały (20,5) są w województwie śląskim, gdzie jest wiele szkół miejskich, najmniejsze w podkarpackim i lubelskim (w obu 17,4).

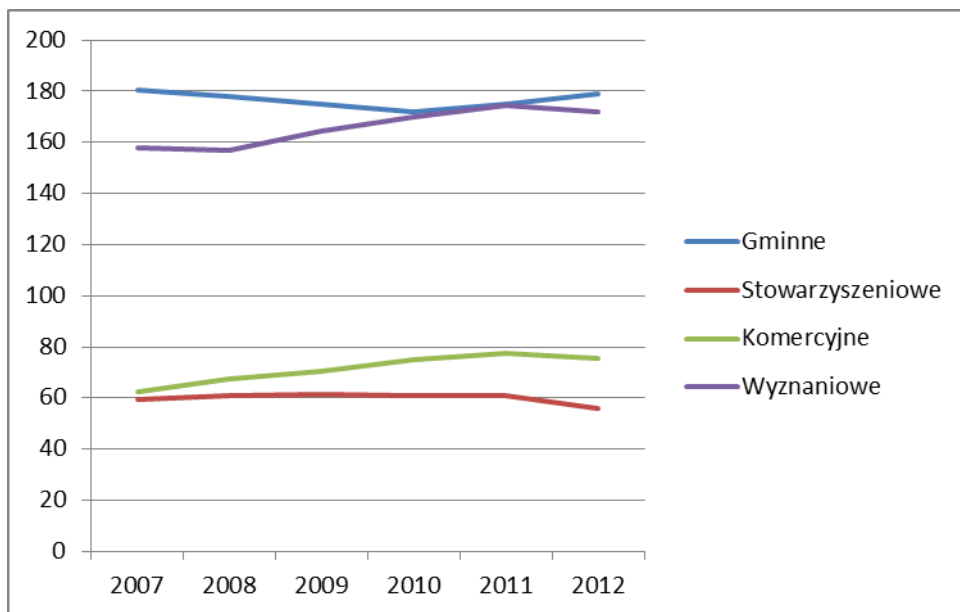
Mapa 4. Średnia liczba uczniów oddziału klasowego w szkole podstawowej w roku szkolnym 2007/08



Pokazujemy rozkład wielkości oddziału klasowego przede wszystkim dlatego, że ma on bezpośrednie znaczenie dla efektywności ekonomicznej szkół: subwencja oświatowa jest naliczana zgodnie z liczbą uczniów, a wydatki na szkoły podstawowe zależą przede wszystkim od liczby oddziałów klasowych. Mapa 4 pokazuje ponownie zróżnicowanie między miastem a wsią – znacznie większe oddziały w miastach na prawach powiatu. Podobnie jak na poprzedniej mapie, szkoły położone w Kongresówce mają mniejsze oddziały klasowe, chociaż podział ten nie jest już tak wyraźny jak w przypadku średniej wielkości szkoły. W niektórych powiatach, chociaż szkoły są małe, to średnia wielkość oddziału jest zbliżona do średniej krajowej. Zjawisko to widać szczególnie w województwie podlaskim (do tego problemu wrócimy poniżej, patrz Mapa 7).

Dynamikę zmian średniej wielkości szkoły podstawowej w zależności od typu organu prowadzącego przedstawia Rys. 7. Analogicznie Tab. 10, Rys. 7 nie uwzględnia województw i powiatów ziemskich ze względu na bardzo niewielką liczebność prowadzonych przez nie szkół i wynikającą z niej niestabilność średniej wielkości szkoły.

Rys. 7. Średnia liczba uczniów w szkole podstawowej w latach 2007/08-2012/13 wg organu prowadzącego



Na średnią liczbę uczniów szkoły, przedstawioną w Tab. 11, Rys. 7 oraz na powyższej mapie mają wpływ duże szkoły położone w miastach. Z tego powodu ważne jest, aby analizować również udział małych szkół podstawowych wśród szkół podstawowych ogółem, przedstawiony w poniższej Tab. 12. Za górną granicę wielkości małej szkoły przyjmujemy 71 uczniów, czyli ustawową granicę wielkości szkoły, którą gmina może przekazać stowarzyszeniu na podstawie umowy).

Tab. 12. Udział małych szkół podstawowych wśród szkół podstawowych ogółem (2007/08, 2012/13)

	Wszystkie szkoły		Szkoly gminne	
	2007/08	2012/13	2007/08	2012/13
Udział szkół podstawowych poniżej 31	7,9%	8,0%	6,5%	5,3%
Udział szkół podstawowych poniżej 51	17,5%	18,7%	15,3%	14,1%
Udział szkół podstawowych poniżej 71	29,9%	31,6%	27,6%	26,9%

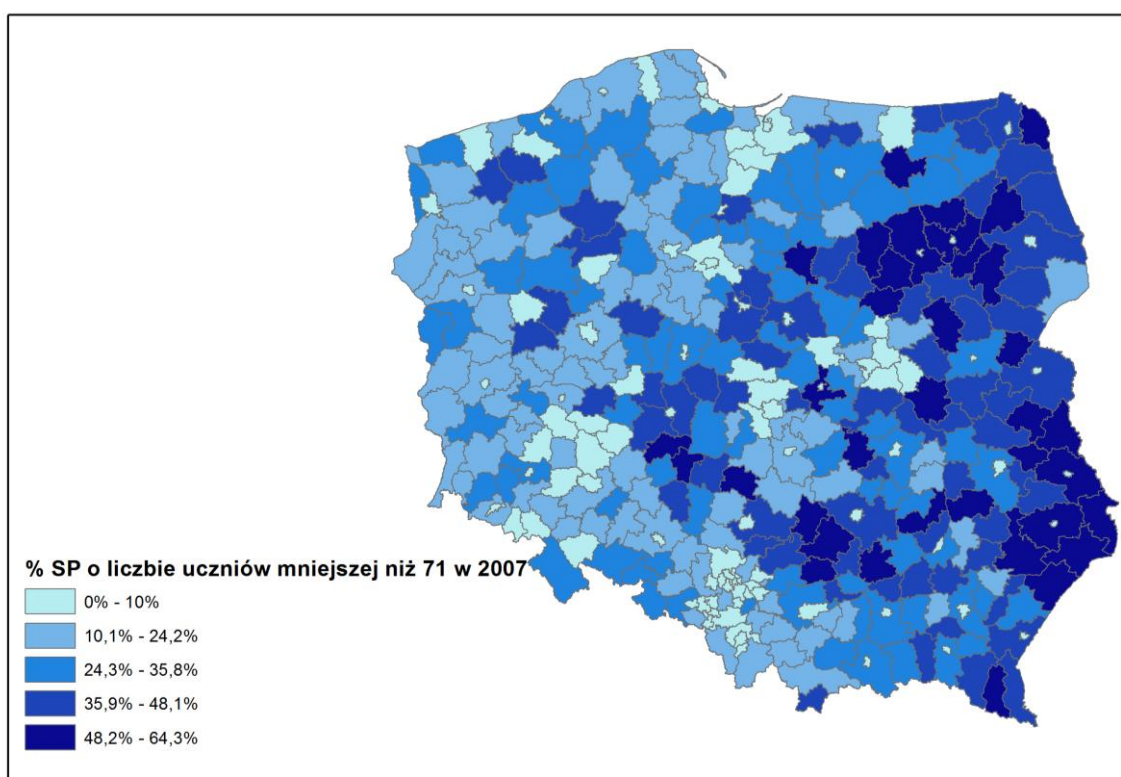
Uwaga: w powyższej tabeli trzy kategorie szkół nie są rozdzielne (szkoly w wierszu drugim zawierają szkoły z wiersza pierwszego etc.).

Niezbędny ustawowy warunek do przekazania szkoły stowarzyszeniu spełnia nieco około 27% gminnych szkół podstawowych. Jest to udział bardzo wysoki, co czwarta gminna szkoła podstawowa w Polsce może zostać przekazana stowarzyszeniu. Udział ten bez wątplenia jest jeszcze wyższy w gminach typowo wiejskich i mieszanych rolniczych. W badanym okresie udział ten nie uległ zmianie. W warunkach niżu demograficznego oznacza to, że gminy aktywnie zamykały i przekazywały małe

szkoły. Ponieważ szkoły prowadzone przez inne organy są mniejsze niż szkoły gminne (patrz Tab. 11), udział małych szkół wśród szkół podstawowych ogółem jest nieco większy.

Mapa 3 pokazuje, że szkoły na wschodzie Polski są mniejsze niż te w innych częściach kraju. Również rozkład przedstawiony na tej mapie może być zaburzony przez duże szkoły miejskie położone w gminach miejsko-wiejskich. Tym razem przeanalizujemy, w których powiatach znajduje się najwięcej małych szkół (poniżej 71 uczniów). Mapa 5 wskazuje potencjalne obszary zamknięcia i przekazywania szkół. Widzimy, że większość powiatów, w których udział małych szkół bliski jest 50% tworzy zwarty obszar leżący w północnej części województwa podlaskiego, północno-wschodniej województwa mazowieckiego i wschodniej województwa lubelskiego. Największy udział małych szkół w roku szkolnym 2007/08 miał powiat leskim, w województwie podkarpackim, wyniósł on prawie 70%.

Mapa 5. Gminne szkoły podstawowe o liczbie uczniów mniejszej niż 71 w roku szkolnym 2007/08



Jak już wspomnieliśmy (patrz strona 19), wyróżniamy trzy stopnie organizacji szkół podstawowych, mianowicie szkoły prowadzące tylko nauczanie początkowe (1-3), szkoły prowadzące tylko nauczania przedmiotowe (4-6), oraz pełne szkoły podstawowe (1-6).

Analogicznie do Tab. 9, poniższa Tab. 13 przedstawia liczby szkół i uczniów szkół podstawowych w latach szkolnych 2007/08 i 2012/13 w podziale na stopień organizacji.

Tab. 13. Szkoły podstawowe i ich uczniowie według stopnia organizacji (2007/08, 2012/13)

	2007/08		2012/13		% zmiany	
	Szkoły	Uczniowie	Szkoły	Uczniowie	Szkoły	Uczniowie
1 – 3	898	19 823	702	15 155	-21,8%	-23,5%
4 – 6	62	3 239	41	1 926	-33,9%	-40,5%
1 – 6	12 523	2 318 254	11 953	2 110 810	-4,6%	-8,9%
Razem	13 483	2 341 316	12 696	2 127 891	-5,8%	-9,1%

Dominującym stopniem organizacji są pełne szkoły podstawowe, w roku szkolnym 2007/08 stanowiły one 93% wszystkich szkół podstawowych, i uczęszczało do nich 99% wszystkich uczniów. Zjawisko to ilustruje Tab. 14.

Tab. 14. Rozkład szkół podstawowych według stopnia organizacji (2007/08, 2012/13)

	W roku 2007/08		W roku 2012/13	
	Szkoły	Uczniowie	Szkoły	Uczniowie
1 – 3	6,7%	0,8%	5,5%	0,7%
4 – 6	0,5%	0,1%	0,3%	0,1%
1 – 6	92,9%	99,0%	94,1%	99,2%

W badanym okresie spadł udział niepełnych szkół podstawowych oraz ich uczniów.

Szkoły niepełne są również dużo mniejsze niż szkoły pełne, co pokazuje Tab. 15.

Tab. 15. Średnia liczba uczniów w szkole podstawowej według stopnia organizacji (2007/08, 2012/13)

	2007/08	2012/13
1 – 3	22,1	21,6
4 – 6	52,2	47,0
1 – 6	185,1	176,6
Razem	173,7	167,6

Tab. 15 pokazuje w szczególności, że szkoły typu 1 – 3 są bardzo małe i ich wielkość nie uległa w badanym okresie zmianie.

Przypomnijmy (strona 19), że złożoność szkoły opisuje jej usytuowanie instytucjonalne: szkoła może być filią szkoły, szkołą samodzielną albo szkołą funkcjonującą w zespole szkół. Dla potrzeb opisu sieci szkół podstawowych pożyteczne jest przyjęcie nieco bardziej szczegółowego podziału złożoności szkół, uwzględniającego także prowadzenie bądź nieprowadzenie przez szkołę oddziałów przedszkolnych, oraz skład zespołu szkół, do którego dana szkoła należy: zespół przedszkole i szkoła podstawowa (P+SP), szkoła podstawowa i gimnazjum (SP+G), przedszkole, szkoła podstawowa i gimnazjum (P+SP+G), inne zespoły (najczęściej prowadzone przez miasta na prawach powiatu zespoły z udziałem szkół ponadgimnazjalnych). Załącznik 2 zawiera opis stosowanej klasyfikacji.

Poniższa tabela przedstawia liczbę szkół i ich uczniów w roku szkolnym 2007/08 i 2012/13 w zależności od złożoności szkoły.

Tab. 16. Szkoły podstawowe i ich uczniowie według złożoności szkoły (2007/08, 2012/13)

	2007/08		2012/13		% zmiana	
	Szkoły	Uczniowie	Szkoły	Uczniowie	Szkoły	Uczniowie
Filia	612	13 509	428	10 870	-30,1%	-19,5%
Samodzielna SP bez oddziałów przedszk.	2 655	728 629	1 794	431 095	-32,4%	-40,8%
Samodzielna SP z oddziałami przedszk.	6 985	1 002 504	6 527	995 191	-6,6%	-0,7%
SP w zespole P+SP	630	84 350	814	115 629	29,2%	37,1%
SP w zespole SP+G	2 002	395 183	2 260	417 015	12,9%	5,5%
SP w zespole P+SP+G	422	72 884	645	104 479	52,8%	43,3%
SP w innym zespole	177	44 257	228	53 612	28,8%	21,1%
Razem	13 483	2 341 316	12 696	2 127 891	-5,8%	-9,1%

Tab. 16 pokazuje bardzo szybki spadek liczby samodzielnych szkół podstawowych bez oddziałów przedszkolnych oraz ich uczniów. Spadek ten w nieco mniejszym stopniu dotyczy też filii szkół podstawowych. Natomiast bardzo szybko rośnie liczba uczniów i szkół podstawowych w zespołach z przedszkolem oraz z przedszkolem i gimnazjum. Jest interesujące, że wzrost liczby szkół podstawowych w zespole z gimnazjum jest szybszy niż wzrost liczby ich uczniów. Tab. 17 pokazuje zmianę średniej wielkości szkoły w zależności od złożoności.

Tab. 17. Średnia liczba uczniów szkoły podstawowej w zależności od złożoności (2007/08, 2012/13)

	2007/08	2012/13
Filia	22,1	25,4
Samodzielna SP bez oddziałów przedszkolnych	274,4	240,3
Samodzielna SP z oddziałami przedszkolnymi	143,5	152,5
SP w zespole P+SP	133,9	142,1
SP w zespole SP+G	197,4	184,5
SP w zespole P+SP+G	172,7	162,0
SP w innym zespole	250,0	235,1
Razem	173,6	167,6

Poza samodzielnymi szkołami podstawowymi największe są niezbyt liczne, ale rozwijające się szkoły w zespołach innych typów. Są to głównie szkoły w zespołach ze szkołami ponadgimnazjalnymi w dużych miastach. Jedyne typy szkoły podstawowej, których średnia wielkość w badanym okresie zwiększyła się to filie, które i tak pozostają bardzo małe, oraz szkoły podstawowe z oddziałami przedszkolnymi (zarówno samodzielne, jak i w zespołach szkolno-przedszkolnych). Wzrost tych drugich spowodowany jest rosnącą skolaryzacją przedszkolną w całym kraju. Zwróćmy uwagę, że samodzielne szkoły podstawowe bez oddziałów przedszkolnych są istotnie większe niż samodzielne szkoły, przy których te oddziały funkcjonują. Wynika to faktu, że pierwsze z nich położone są głównie w miastach, a drugie – przede wszystkim w gminach wiejskich. Liczba uczniów filii porównywalna jest z wielkością szkół prowadzących tylko nauczania początkowe (patrz Tab. 15), co wynika z faktu, że są to w pewnej mierze te same szkoły.

Rozkład szkół podstawowych według złożoności ilustruje Tab. 18.

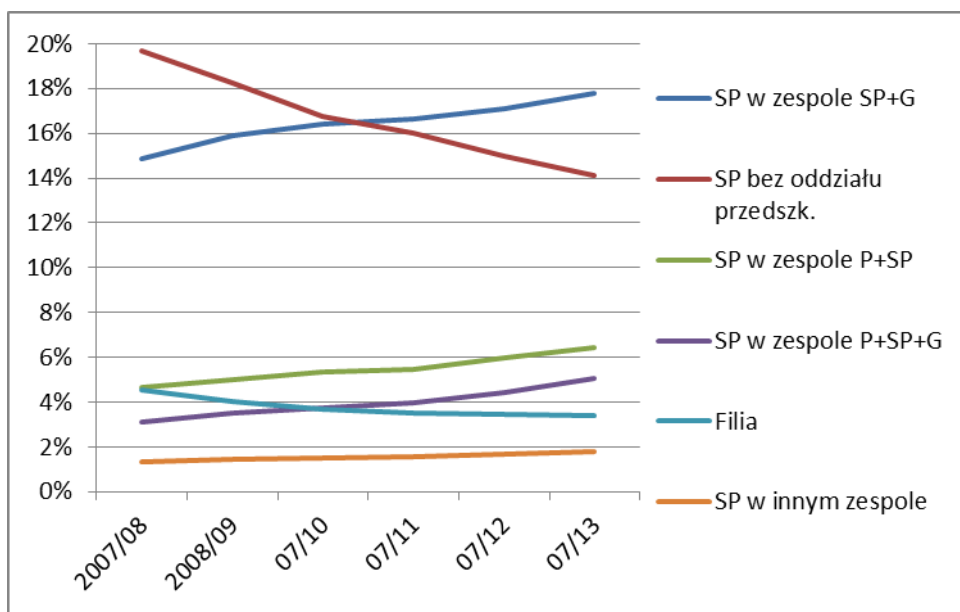
Tab. 18. Rozkład szkół podstawowych według złożoności (2007/08, 2012/13)

	W roku 2007/08		W roku 2012/13	
	Szkoły	Uczniowie	Szkoły	Uczniowie
Filia	4,5%	0,6%	3,4%	0,5%
Samodzielna SP bez oddziałów przedszkolnych	19,7%	31,1%	14,1%	20,3%
Samodzielna SP z oddziałami przedszkolnymi	51,8%	42,8%	51,4%	46,8%
SP w zespole P+SP	4,7%	3,6%	6,4%	5,4%
SP w zespole SP+G	14,8%	16,9%	17,8%	19,6%
SP w zespole P+SP+G	3,1%	3,1%	5,1%	4,9%
SP w innym zespole	1,3%	1,9%	1,8%	2,5%

Nieco ponad połowa wszystkich szkół podstawowych w Polsce to samodzielne szkoły podstawowe z oddziałami przedszkolnymi. W badanym okresie ich udział utrzymywał się w przedziale 51%-52%. Udział filii oraz samodzielnych szkół podstawowych bez oddziałów przedszkolnych spadł w badanym okresie, natomiast istotnie wzrósł udział szkół podstawowych funkcjonujących w zespołach szkół, z 24% w roku 2007 do 31% w roku 2012. Warto zwrócić uwagę, że większość z tych szkół została połączona w zespół z gimnazjum. Problematyka powstawania takich zespołów jest przedmiotem rozdziału 4.2.

Dynamikę zmian złożoności, z wyłączeniem samodzielnych szkół podstawowych z oddziałami przedszkolnymi, przedstawia Rys. 8.

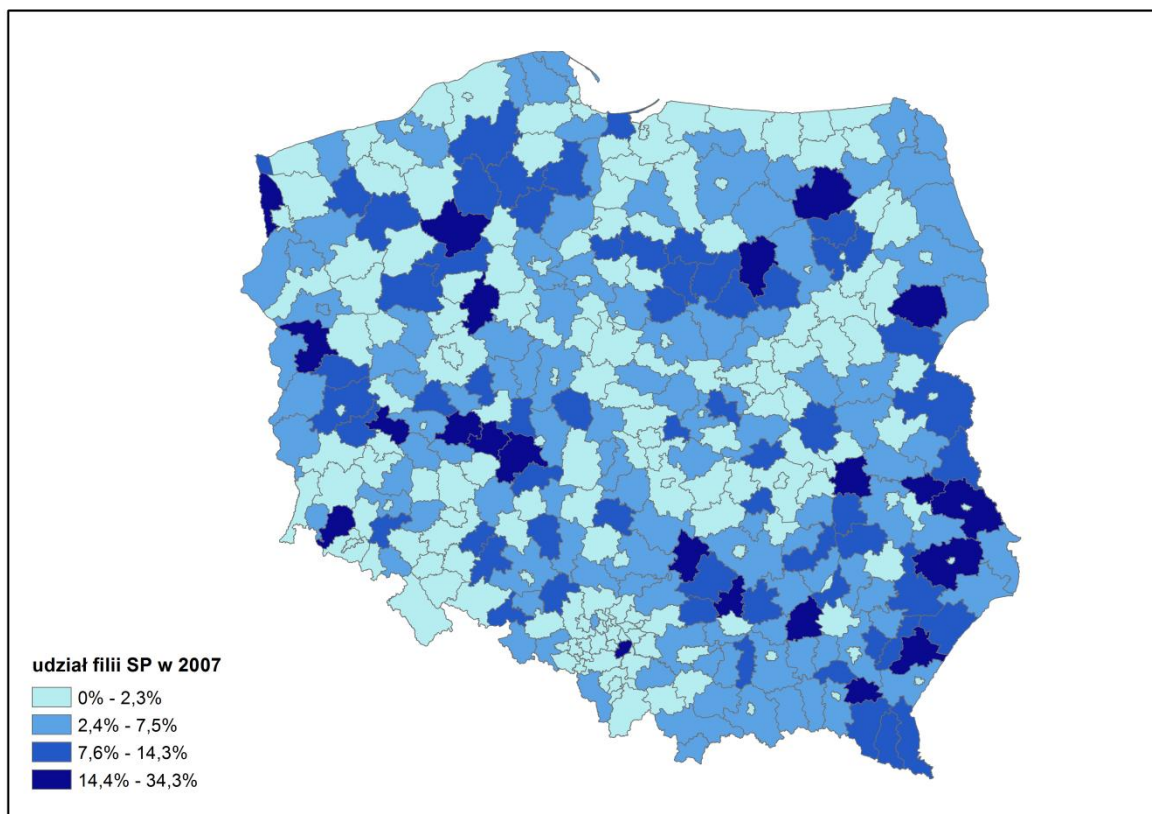
Rys. 8. Dynamika rozkładu złożoności szkół podstawowych w latach szkolnych 2007/08–2012/13



Udział samodzielnych szkół podstawowych bez oddziałów przedszkolnych wśród szkół podstawowych ogółem spada szybko, zaś udział filii spada dość wolno.

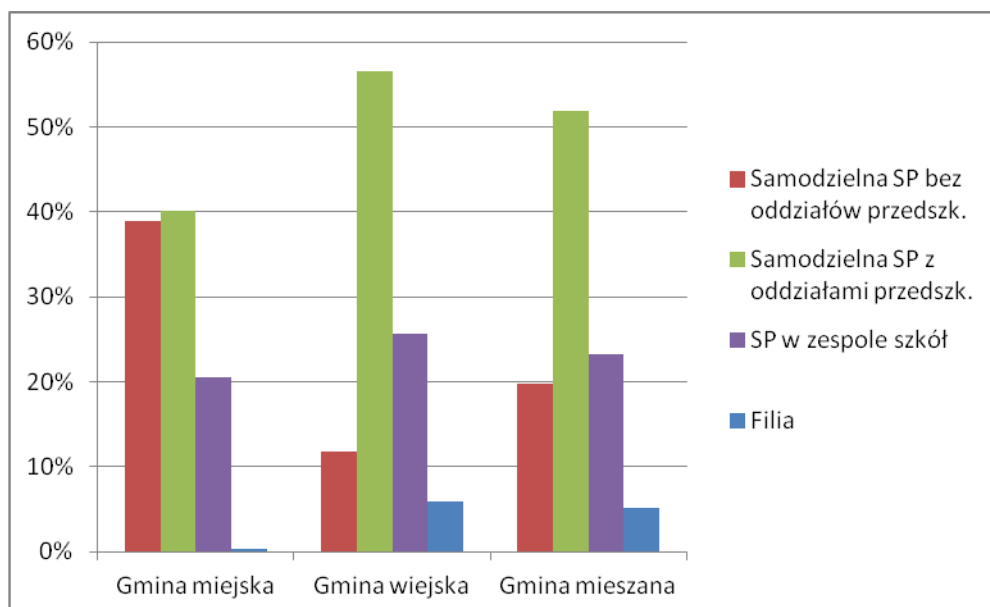
Udział szkół podstawowych filialnych nie jest równomierny w Polsce, por. Mapa 6. Są one położone głównie na wschodzie Polski. Im dalej od obszarów metropolitalnych, tym ich udział jest większy, np. północne i południowe powiaty województwa wielkopolskiego. Największy udział filii – 34,3% w roku szkolnym 2007/08 był w powiecie włoszczowskim w województwie świętokrzyskim.

Mapa 6. Udział filii wśród szkół podstawowych ogółem w roku szkolnym 2007/08



Rozkład szkół podstawowych według złożoności zależy także od typu gminy, co pokazuje Rys. 9 (dane dla roku szkolnego 2007/08). Dla czytelności połączono w nim wszystkie szkoły podstawowe funkcjonujące w zespole szkół.

Rys. 9. Rozkład szkół podstawowych według złożoności oraz typu gminy (2007/08)



Na Rys. 9 widzimy, że filie szkół podstawowych funkcjonują niemal wyłącznie na wsi, zaś samodzielne szkoły podstawowe bez oddziałów przedszkolnych przede wszystkim w miastach. W gminach wiejskich i mieszanych jest również znacząco wyższy udział samodzielnych szkół z oddziałami przedszkolnymi oraz nieco wyższy udział szkół funkcjonujących w zespołach szkół.

Ostatnim aspektem zróżnicowania sieci szkół podstawowych, którym się zajmujemy, jest podział szkół podstawowych na szkoły prowadzące oddziały łączone i szkoły bez oddziałów łączonych. Ustawa o systemie oświaty nie wspomina o oddziałach łączonych. Oddziały łączone wprowadza paragraf 5, ust. 7 załącznika nr 2 do Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutowych publicznych przedszkola oraz publicznych szkół. Ustęp ten stwierdza, że *W szkołach działających w szczególnie trudnych warunkach demograficznych lub geograficznych dopuszcza się organizację nauczania w klasach łączonych, w tym połączenie zajęć prowadzonych w oddziale przedszkolnym dla dzieci 6-letnich i zajęć prowadzonych w klasie I.* System SIO identyfikuje oddziały łączone przez podawanie ułamkowych (mniejszych od 1) liczb oddziałów w różnych klasach¹⁷.

Poniższa Tab. 19 przedstawia zasadnicze dane dla szkół w zależności od prowadzenia oddziałów łączonych.

Tab. 19. Szkoły podstawowe i ich uczniowie według prowadzenia oddziałów łączonych (2007/08, 2012/13)

	2007/08		2012/13		% zmiana	
	Szkoły	Uczniowie	Szkoły	Uczniowie	Szkoły	Uczniowie
SP z oddziałami łączonymi	1 055	40 056	867	32 223	-17,8%	-19,6%
SP bez oddziałów łączonych	12 428	2 301 260	11 829	2 095 668	-4,8%	-8,9%
Razem	13 483	2 341 316	12 696	2 127 891	-5,8%	-9,1%

W latach szkolnych 2007/08 -2012/13 liczba szkół posiadających oddziały łączone spadła o 17,7%. Pokazuje to, że szkoły posiadające oddziały łączone są szczególnie często zamykane przez samorządy (szczegółowa analiza zamkniętych szkół znajduje się w podrozdziale 3.2). W rezultacie udział szkół podstawowych prowadzących oddziały łączone spadł, por. Tab. 20.

¹⁷ W przypadku prowadzenia oddziału łączonego obejmującego klasę pierwszą i drugą, w SIO podaje się liczbę oddziałów klasy pierwszej i drugiej w wysokości 0,5. Liczby oddziałów muszą się sumować do liczby całkowitej poza przypadkiem, gdy oddział łączony obejmuje klasę 1 oraz oddział przedszkolny.

Tab. 20. Rozkład szkół podstawowych według prowadzenia oddziałów łączonych (2007/08, 2012/13)

	2007/08		2012/13	
	Szkoły	Uczniowie	Szkoły	Uczniowie
SP z oddziałami łączonymi	7,8%	1,7%	6,8%	1,5%
SP bez oddziałów łączonych	92,2%	98,3%	93,2%	98,5%

Szkoły podstawowe z oddziałami łączonymi są bardzo małe, patrz Tab. 21. Średnia wielkość tych szkół nie zmieniła się w badanym okresie.

Tab. 21. Średnia liczba uczniów w szkołach podstawowych wg prowadzenia oddziałów łączonych (2007/08, 2012/13)

	2007/08	2012/13
Szkoła podstawowa z oddziałami łączonymi	38,0	37,2
Szkoła podstawowa bez oddziałów łączonych	185,2	177,2
Razem	173,7	167,6

Udział szkół z oddziałami łączonym wśród szkół podstawowych ogółem zmniejszył się w badanym okresie z 7,8% do 6,8%. Jak widzimy w poniższej Tab. 22, szkoły podstawowe prowadzące oddziały łączone znajdują się w każdym z województw, jednak zróżnicowanie regionalne jest bardzo silne. W roku szkolnym 2007/08 najwięcej takich szkół było w województwach ściany wschodniej – podlaskim (27,2%), lubelskim (16,6%), świętokrzyskim (13,3%) oraz podkarpackim (11,7%). Oddziały łączone najrzadziej można było spotkać w zachodniopomorskim i śląskim (w obu 2,1% szkół).

Tab. 22. Procent szkół prowadzących oddziały łączone wg województw (2007/08, 2012/13)

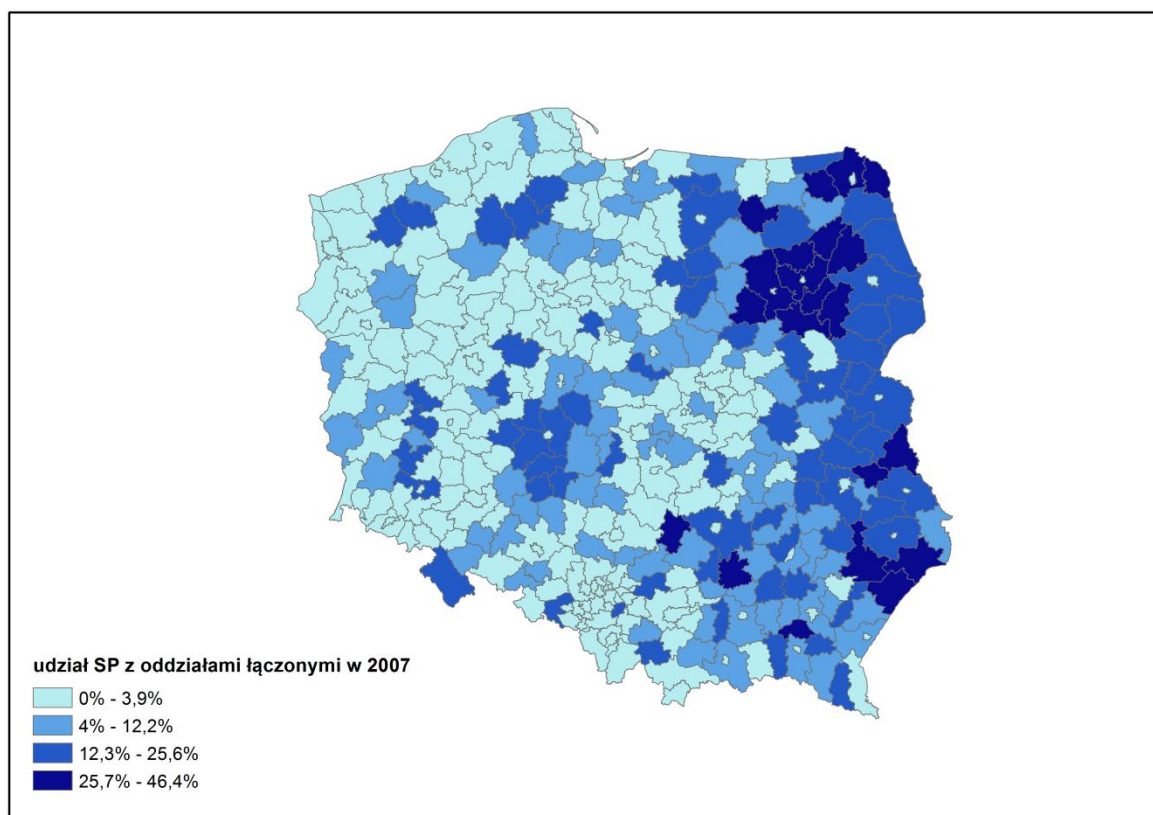
Województwo	2007/08	2012/13
Dolnośląskie	3,2%	2,6%
Kujawsko-pomorskie	2,5%	2,5%
Lubelskie	16,6%	15,0%
Lubuskie	3,4%	2,9%
Łódzkie	4,1%	4,3%
Małopolskie	6,4%	7,1%
Mazowieckie	8,5%	4,8%
Opolskie	3,1%	4,0%

Podkarpackie	11,7%	11,3%
Podlaskie	27,2%	22,3%
Pomorskie	3,5%	2,9%
Śląskie	2,1%	2,5%
Świętokrzyskie	13,3%	9,4%
Warmińsko-mazurskie	8,5%	9,1%
Wielkopolskie	7,8%	7,5%
Zachodniopomorskie	2,1%	2,4%
Polska	7,8%	6,8%

Jednak Tab. 22 pokazuje też, że o ile w niektórych województwach udział szkół podstawowych z oddziałami łączonymi bardzo się zmniejszył (np. w podlaskim), o tyle w niektórych innych wzrósł (najbardziej w opolskim i małopolskim, o niemal 1%).

Mapa 7 przedstawia udział szkół z oddziałami łączonymi wśród szkół podstawowych ogółem w roku szkolnym 2007/08 (na poziomie powiatów). Jak wspomnieliśmy, oddziały łączone występują przede wszystkim w Polsce wschodniej. Udział szkół z oddziałami łączonymi jest największy w powiatach kolneńskim, suwalskim, zambrowskim, monieckim i sejneńskim (od 44% do 46% ogółu szkół podstawowych). Wszystkie te powiaty położone są w województwie podlaskim.

Mapa 7. Procentowy udział szkół podstawowych prowadzących oddziały łączone wśród wszystkich szkół podstawowych w roku szkolnym 2007/08



Poprzednio zauważyliśmy, że w niektórych powiatach oddziały klasowe w szkołach podstawowych są stosunkowo duże (Mapa 4), mimo że same szkoły są małe (Mapa 3). W szczególności dotyczy to powiatów w województwie podlaskim. Mapa 7 pozwala zrozumieć te zjawisko – stosunkowo duże oddziały klasowe w niewielkich szkołach w województwie podlaskim są efektem prowadzenia oddziałów łączonych.

2.3.2. Gimnazja

Poniższa Tab. 23 prezentuje liczbę gimnazjów i uczniów według typu funkcjonalnego gminy, w której położona jest szkoła.

Tab. 23. Gimnazja i ich uczniowie według typu funkcjonalnego gminy (2007/08, 2012/13)

	2007/08		2012/13		% zmiana	
	Szkoły	Uczniowie	Szkoły	Uczniowie	Szkoły	Uczniowie
Miasta na prawach powiatu	1414	390 630	1 440	314 233	1,8%	-19,6%
Gminy w ramach aglomeracji	618	193 977	638	152 748	3,2%	-21,3%

Miasta poza obszarami aglomeracji	655	156 049	670	132 006	2,3%	-15,4%
Gminy przemysłowe	161	40 745	168	32 493	4,3%	-20,3%
Gminy po-PGR'owskie	827	175 142	862	134 482	4,2%	-23,2%
Gminy mieszane rolnicze	697	155 193	726	121 294	4,2%	-21,8%
Gminy typowo wiejskie	1909	306 764	1 966	243 374	3,0%	-20,7%
Razem	6281	1 418 500	6 470	1 130 630	3,0%	-20,3%

W badanym okresie liczba uczniów gimnazjum spadła o około 20% i spadek ten był bardzo równomierny ze względu na typ funkcjonalny gminy, w której położone są szkoły, z wyjątkiem miast poza granicami aglomeracji, gdzie spadek był mniejszy. Przypomnijmy, że zmiany liczby uczniów w szkołach podstawowych w gminach różnego typu w tym samym okresie były, inaczej niż w gimnazjach, bardzo zróżnicowane (por. Tab. 6). Jest to efekt odmiennego spadku liczby dzieci w zależności od wieku, widocznego na Rys. 2: dla dzieci w wieku 7 do 9 lat spadek był zróżnicowany ze względu na typ gminy, zaś dla dzieci w wieku gimnazjalnym znacznie mniej zróżnicowany.

Również we wszystkich typach gmin nastąpił wzrost liczby gimnazjów, najszybszy w gminach przemysłowych, po-PGR'owskich i mieszanych rolniczych, a najwolniejszy w miastach na prawach powiatu. Oznacza to, że spadek wielkości gimnazjum (por. Tab. 25) też niewiele się różnił w zależności od typu gminy.

Tab. 24. Rozkład gimnazjów według typu funkcjonalnego gminy (2007/08, 2012/13)

Organ prowadzący	W roku 2007/08		W roku 2012/13	
	Szkoły	Uczniowie	Szkoły	Uczniowie
Miasta na prawach powiatu	22,5%	27,5%	22,3%	27,8%
Gminy w ramach aglomeracji	9,8%	13,7%	9,9%	13,5%
Miasta poza obszarami aglomeracji	10,4%	11,0%	10,4%	11,7%
Gminy przemysłowe	2,6%	2,9%	2,6%	2,9%
Gminy po-PGR'owskie	13,2%	12,3%	13,3%	11,9%
Gminy mieszane rolnicze	11,1%	10,9%	11,2%	10,7%
Gminy typowo wiejskie	30,4%	21,6%	30,4%	21,5%

Rozkład gimnazjów oraz ich uczniów wśród gmin w zależności od typu funkcjonalnego w roku szkolnym 2012/13 był zasadniczo taki sam jak w roku szkolnym 2007/08. Innymi słowy, nie zachodzi widoczne dla szkół podstawowych przesuwanie się uczniów z gmin wiejskich do dużych miast (por. Tab. 7).

Tab. 25 potwierdza sformułowaną w rozdziale 1.1 tezę o racjonalności sieci gimnazjów, zwłaszcza w porównaniu ze szkołami podstawowymi. Racjonalność ta została zachowana w badanym okresie mimo znaczącego spadku średniej wielkości gimnazjum. Nawet w gminach typowo wiejskich, gdzie gimnazja są średnio najmniejsze, są to zazwyczaj to szkoły dwuciągowe (po dwa oddziały klasowe w każdej klasie). Istotnie, skoro średnia liczba uczniów w gimnazjum wynosi 130, to do każdej klasy uczęszcza średnio 43 uczniów, dla których tworzone są dwa równoległe oddziały klasowe. Przypomnijmy (por. Tab. 8), że w gminach typowo wiejskich klasa w szkole podstawowej ma średnio 16 uczniów. Są to więc w większości szkoły jednociągowe o bardzo małych oddziałach klasowych.

Tab. 25. Średnia liczba uczniów gimnazjum wg typu funkcjonalnego gminy (2007/08, 2012/13)

	2007/08	2012/13
Miasta na prawach powiatu	276,3	225,8
Gminy w ramach aglomeracji	313,9	252,3
Miasta poza obszarami aglomeracji	238,2	203,5
Gminy przemysłowe	253,1	204,8
Gminy po-PGR'owskie	211,8	164,9
Gminy mieszane rolnicze	222,7	175,6
Gminy typowo wiejskie	160,7	130,5
Razem	225,8	174,7

Poniższa Tab. 26 podaje liczbę gimnazjów i ich uczniów w podziale na typ organu prowadzącego w roku 2007 i 2012.

Tab. 26. Gimnazja i ich uczniowie według organu prowadzącego (2007/08, 2012/13)

	2007/08		2012/13		% zmiana	
	Szkoły	Uczniowie	Szkoły	Uczniowie	Szkoły	Uczniowie
Gminy	5 585	1 361 473	5 610	1 063 473	0,4%	-21,9%
Stowarzyszenia	345	23 092	450	26 887	30,4%	16,4%
Podmioty komercyjne	173	8 583	210	11 414	21,4%	33,0%
Organizacje wyznaniowe	98	13 683	112	17 039	14,3%	24,5%
Inne	80	11 669	88	11 817	10,0%	1,3%
Razem	6281	1418500	6470	1130630	3,0%	-20,3%

W przeciwieństwie do szkół podstawowych w tym samym okresie (patrz Tab. 9), powiaty ziemskie oraz województwa samorządowe (organy prowadzące zgrupowane w kategorii Inne) prowadzą zna-

czącą i istotnie rosnącą liczbę szkół (powyżej jednego procenta), więc są uwzględniane w poniższych tabelach oraz wykresach.

Polityka gmin w stosunku do gimnazjów jest odmienna od szkół podstawowych. W ciągu 5 lat liczba szkół podstawowych zmniejszyła się mniej więcej o taki sam odsetek, o jaki zmniejszyła się liczba ich uczniów (o około 10%, patrz Tab. 9). W tym samym okresie uczniów gimnazjów ubyło aż o 21%, ale liczba gminnych gimnazjów wzrosła (patrz rozdział 4.2). Liczba gimnazjów prowadzonych przez stowarzyszenia i organizacje komercyjne oraz ich uczniów wzrosła, choć wzrost ten nie był aż tak spektakularny jak dla szkół podstawowych.

Tab. 27 pokazuje, że w ciągu 5 lat przeciętne gimnazjum prowadzone przez gminę zmniejszyło się z 244 uczniów w 2007 roku do 189 w 2012, czyli o 22,2%. W ten sposób gminne gimnazja bardzo upodobniły się wielkością do szkół podstawowych – 179 w 2012 roku (patrz Tab. 11). Poza gminnymi istotnie zmniejszyły się tylko gimnazja stowarzyszeniowe i prowadzone przez powiaty, ale spadek jest znacznie mniejszy (poniżej 10%). Wielkość gimnazjów prowadzonych przez pozostałe organy była w analizowanym okresie stabilna. Stowarzyszenia i organizacje wyznaniowe wręcz wzrosła. Oznacza to, że w badanym okresie przewaga wielkości gimnazjów gminnych nad prowadzonych przez inne organy znacznie zmalała.

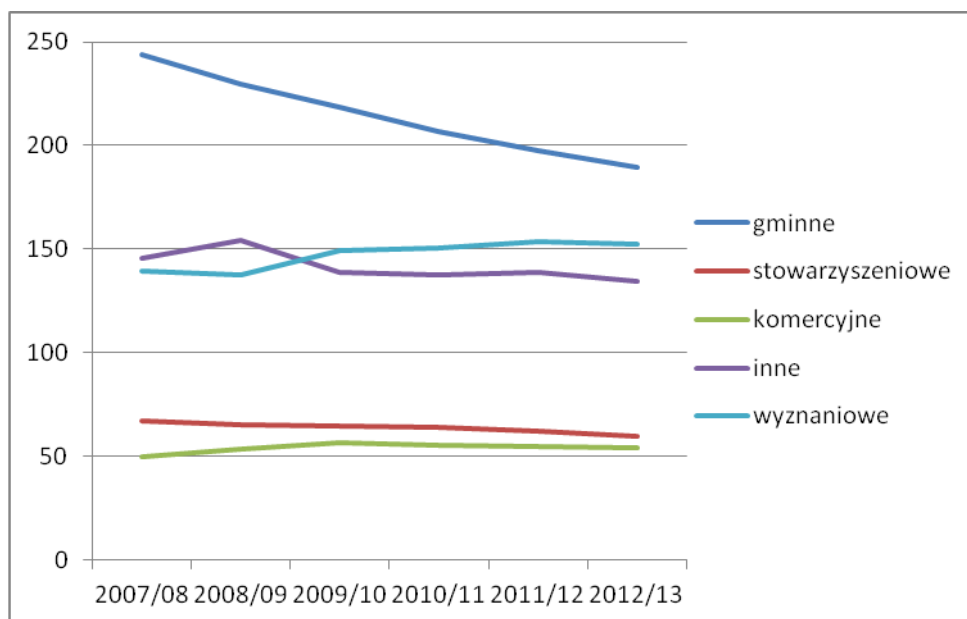
Tab. 27. Średnia liczba uczniów w gimnazjum wg organu prowadzącego (2007/08, 2012/13)

	2007/08	2012/13
Gminy	243,8	189,6
Stowarzyszenia	66,9	59,7
Podmioty komercyjne	49,6	54,4
Inne	145,9	134,3
Organizacje wyznaniowe	139,6	152,1
Razem	225,8	174,7

Szczególnie małe są gimnazja prowadzone przez podmioty komercyjne. Przypuszczalnie jest to odzwierciedleniem dość powszechnego w Polsce przekonania, że małe szkoły i zwłaszcza małe oddziały klasowe są dobre dla uczniów. Nie zawsze też podmioty komercyjne dysponują dostatecznie dużymi budynkami, a w mniejszych miastach dodatkową barierą może być liczba zainteresowanych rodziców.

Dynamikę zmian średniej wielkości gimnazjów w latach 2007–2012 ilustruje Rys. 10.

Rys. 10. Średnia liczba uczniów w gimnazjum w latach szkolnych 2007/08-2012/13



Analogicznie do Tab. 12, poniższa Tab. 28 przedstawia udział małych gimnazjów wśród gimnazjów ogółem w roku 2007 i 2012. Dla ułatwienia porównań zachowano graniczne wielkości małych szkół z Tab. 12.

Tab. 28. Udział małych gimnazjów wśród gimnazjów ogółem (2007/08, 2012/13)

	Wszystkie		W tym gminne	
	2007/08	2012/13	2007/08	2012/13
Udział gimnazjów poniżej 31 uczniów	3,2%	4,5%	0,7%	0,9%
Udział gimnazjów poniżej 51 uczniów	8,0%	12,1%	2,6%	5,8%
Udział gimnazjów poniżej 71 uczniów	15,0%	21,5%	5,8%	8,3%

Udział małych gimnazjów jest niższy niż udział małych szkół podstawowych, chociaż w badanym okresie znacznie wzrósł. Zauważmy, że znaczna większość małych gimnazjów to gimnazja prowadzone przez podmioty inne niż gminy, zwłaszcza przez stowarzyszenia i podmioty komercyjne (zgodnie z Tab. 27, średnia liczba uczniów w gimnazjach prowadzonych przez te organy jest niższa niż 70). Małych gimnazjów gminnych jest bardzo niewiele, zwłaszcza w porównaniu do szkół podstawowych (por. Tab. 12).

Tab. 29 poniżej pokazuje udział organów prowadzących różnego typu w prowadzeniu gimnazjów w roku szkolnym 2007/08 i 2012/13.

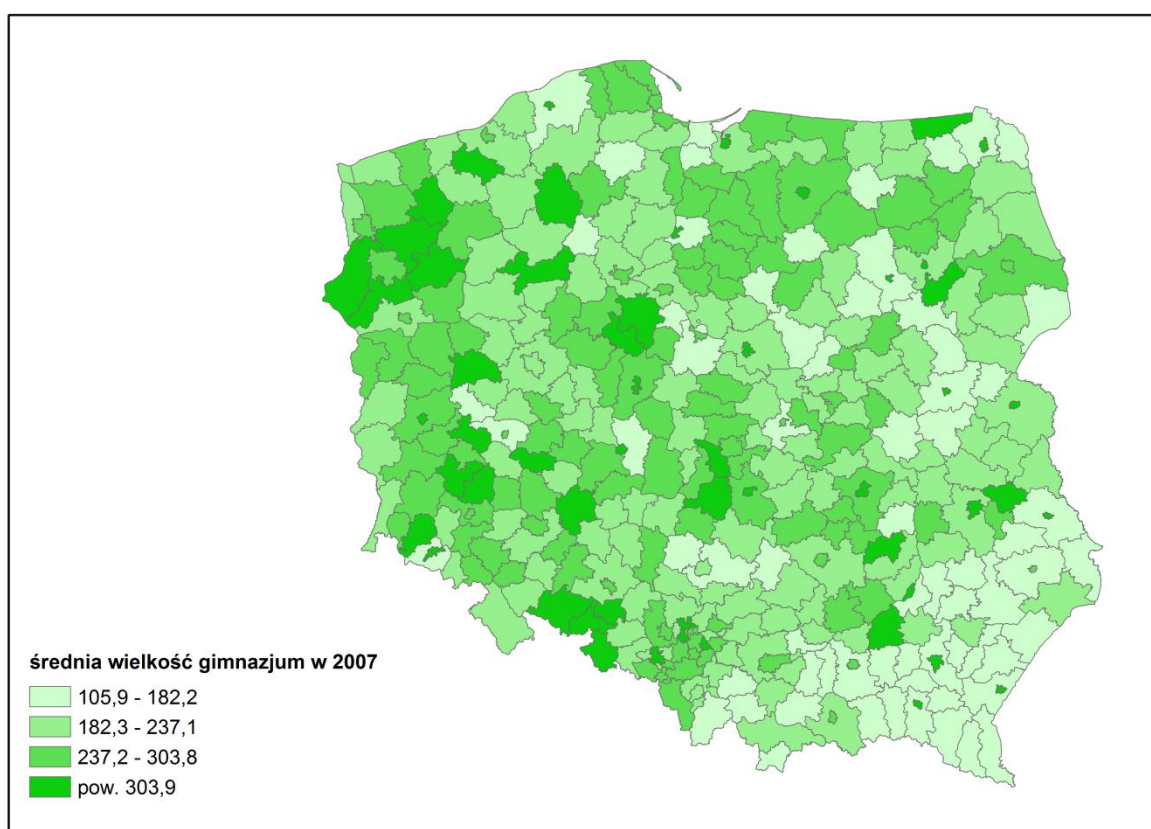
Tab. 29. Rozkład gimnazjów według typu organu prowadzącego (2007/08, 2012/13)

Organ prowadzący	W roku 2007/08		W roku 2012/13	
	Szkoły	Uczniowie	Szkoły	Uczniowie
Gminy	88,9%	96,0%	86,7%	94,1%
Stowarzyszenia	5,5%	1,6%	7,0%	2,4%
Podmioty komercyjne	2,8%	0,6%	3,2%	1,0%
Organizacje wyznaniowe	1,6%	1,0%	1,7%	1,5%

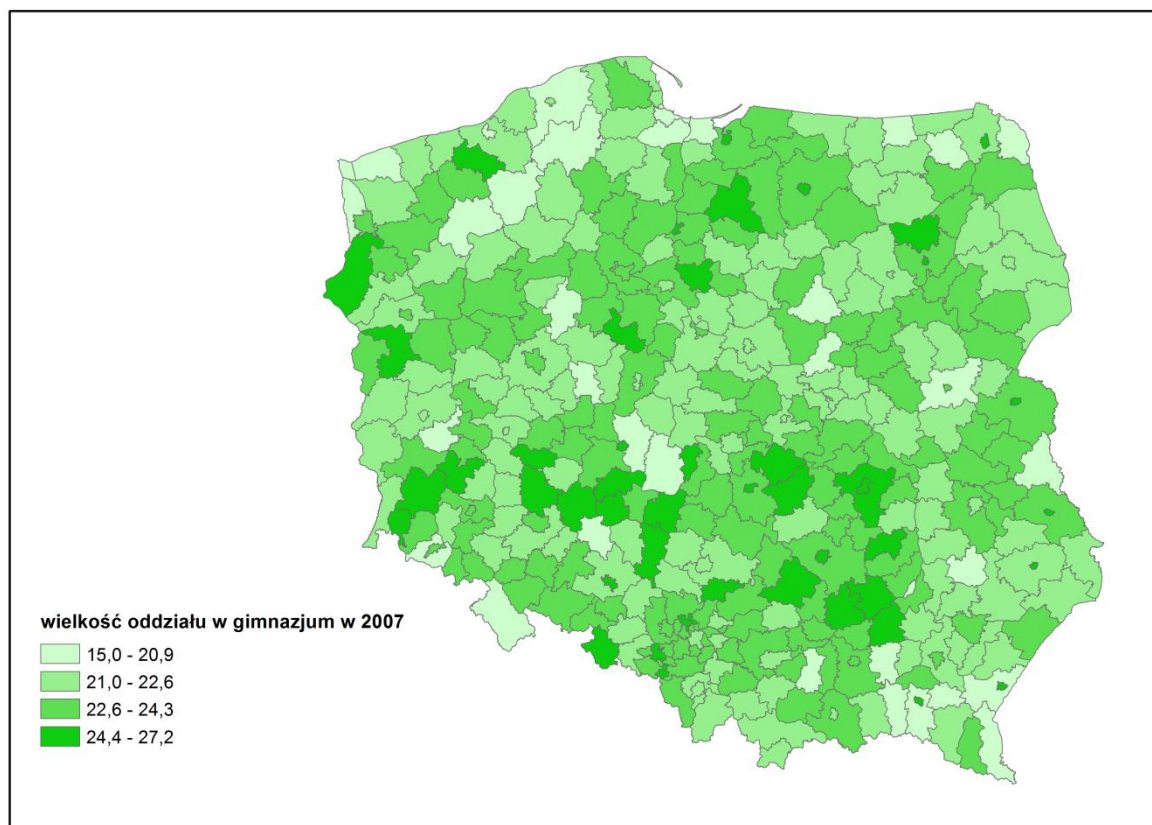
Rozkład gimnazjów według typów organu prowadzącego jest w 2012/13 roku prawie taki sam jak w roku 2007/08. Gimnazja w Polsce to przede wszystkim szkoły gminne. Udział gimnazjów prowadzonych przez gminy spadł w badanym okresie o około 2%.

Terytorialny rozkład średniej wielkości gimnazjum w roku 2007 pokazuje poniższa mapa (Mapa 8), zaś rozkład średniej wielkości oddziału klasowego w gimnazjum – Mapa 9.

Mapa 8. Średnia liczba uczniów w gimnazjum w roku szkolnym 2007/08



Mapa 9. Średnia liczba uczniów w oddziale w gimnazjum w roku szkolnym 2007/08



Warto zwrócić uwagę, że dla gimnazjów rozkład wielkości szkoły (Mapa 8) i rozkład wielkości oddziału klasowego (Mapa 9) są niepodobne do siebie, w przeciwieństwie do analogicznych map dla szkół podstawowych, dla których te rozkłady są bardzo zbliżone. Wprawdzie najmniejsze gimnazja, tak jak szkoły podstawowe, znajdują się w południowo-wschodniej Polsce, jednak w związku z tym, że sieć gimnazjów była świadomie ukształtowana przez gminy, granice rozbiorów nie są już na niej widoczne.

Inaczej niż dla szkół podstawowych, złożoność gimnazjów przyjmuje tylko dwie możliwe wartości: gimnazjum samodzielne i gimnazjum funkcjonujące w zespole szkół (nie ma filii gimnazjum). Jednak analogicznie do Tab. 16 warto przyrzeć się złożoności gimnazjów w bardziej szczegółowym podziale. W poniższej Tab. 30 rozpatrujemy cztery rodzaje zespołów szkół, do których może należeć gimnazjum: szkoła podstawowa i gimnazjum (SP+G), przedszkole, szkoła podstawowa i gimnazjum (P+SP+G), gimnazjum wraz ze szkołą ponadgimnazjalną (G+PG) oraz pozostałe typy zespołów, do których należą zespoły z udziałem szkół różnego typu, w tym zwłaszcza ponadgimnazjalnych (inne zespoły).

Poniższa Tab. 30 przedstawia podstawowe dane o gimnazjach według ich złożoności w roku szkolnym 2007/08 i 2012/13.

Tab. 30. Gimnazja według złożoności (2007/08, 2012/13)

	2007/08		2012/13		% zmiana	
	Szkoły	Uczniowie	Szkoły	Uczniowie	Szkoły	Uczniowie
Samodzielne gimnazjum	3 299	922 024	2 910	644 433	-11,8%	-30,1%
G w zespole SP+G	2 000	312 072	2 257	285 493	12,9%	-8,5%
G w zespole P+SP+G	419	58 330	644	73 964	53,7%	26,8%
G w zespole G+PG	419	100 380	469	97 171	11,9%	-3,2%
G w innym zespole	144	25 694	190	29 569	31,9%	15,1%
Razem	6 281	1 418 500	6 470	1 130 630	3,0%	-20,3%

W badanym okresie liczba samodzielnych gimnazjów spadła o niemal 12%, chociaż wolniej niż liczba ich uczniów. Liczba gimnazjów w zespole każdego typu rosła, najszybciej w zespole wraz z przedszkolem i szkoła podstawową oraz w zespołach innego typu (dla tych dwóch typów złożoności wzrosła również liczba uczniów gimnazjów). Jednak średnia liczba uczniów gimnazjum każdego z wyróżnionych typów w analizowanym okresie się zmniejszyła, o czym świadczy Tab. 31.

Warto zauważyć, że Tab. 16 i Tab. 30 podają, dla roku 2007 i 2012, liczbę zespołów szkół, do których należą szkoła podstawowa i gimnazjum (SP+G) oraz przedszkole, szkoła podstawowa i gimnazjum (P+SP+G). Teoretycznie liczby tych zespołów w obu tabelach powinny być takie same, gdyż zgodnie z ustawą do zespołu nie może należeć więcej niż jedna szkoła danego typu. Jednak ze względu na pewne błędy i braki w danych o zespołach szkół, mimo poważnego wysiłku ich uporządkowania, w bazie pozostały pewne niewielkie różnice w liczbie tych zespołów.

Tab. 31. Średnia liczba uczniów gimnazjum według złożoności (2007/08, 2012/13)

	2007/08	2012/13
Samodzielne gimnazjum	279,5	221,5
G w zespole SP+G	156,0	126,5
G w zespole P+SP+G	139,2	114,9
G w zespole G+PG	239,6	207,2
G w innym zespole	178,4	155,6
Razem	225,8	174,7

Gimnazja samodzielnie są zdecydowanie większe niż gimnazja w zespołach (z wyjątkiem zespołu ze szkoła ponadgimnazjalną w dużych miastach). Szczególnie małe są gimnazja funkcjonujące w zespołach szkół razem ze szkołą podstawową (wraz z przedszkolem bądź bez przedszkola).

Rozkład gimnazjów według złożoności ilustruje Tab. 32.

Tab. 32. Rozkład gimnazjów według złożoności (2007/08, 2012/13)

	2007/08		2012/13	
	Szkoły	Uczniowie	Szkoły	Uczniowie
Samodzielne gimnazjum	52,5%	65,0%	45,0%	57,0%
G w zespole SP+G	31,8%	22,0%	34,9%	25,3%
G w zespole P+SP+G	6,7%	4,1%	10,0%	6,5%
G w zespole G+PG	6,7%	7,1%	7,2%	8,6%
G w innym zespole	2,3%	1,8%	2,9%	2,6%

W badanym okresie udział samodzielnych gimnazjów stopniowo się zmniejszał i spadł do poziomu 45%. Spadł również udział uczniów gimnazjum uczęszczających do szkół samodzielnych, z 65% do 57%. Równolegle powoli wzrastał udział gimnazjów w zespołach różnego typu.

3. Analiza zmian w sieci szkół podstawowych i gimnazjów w latach 2008–2012

Celem niniejszego rozdziału jest analiza zakresu i intensywności pięciu zasadniczych zmian w sieci szkolnej, opisanych i scharakteryzowanych w rozdziale 1.2. Pierwszy podrozdział 3.1 przedstawia ogólną charakterystykę zmian. W następnych rozdziałach szczegółowo omawiamy po kolei zamykanie szkół (rozdział 3.2), otwieranie nowych szkół (rozdział 3.3), zmiany organu prowadzącego szkół, w tym głównie przekazywanie szkół (rozdział 3.4), zmiany stopnia organizacji szkół (rozdział 3.5), oraz zmiany złożoności szkół (rozdział 3.6). W każdym podrozdziale najpierw omawiamy zmiany w sieci szkół podstawowych, a następnie w sieci gimnazjów.

3.1. Ogólna charakterystyka zmian w sieci szkół

Rozpoczynamy od przedstawienia ogólnej charakterystyki zmian dokonanych w sieci szkół podstawowych i gimnazjów w okresie 2008–2012, i porównania intensywności i dynamiki zmian różnych typów.

3.1.1. Szkoły podstawowe

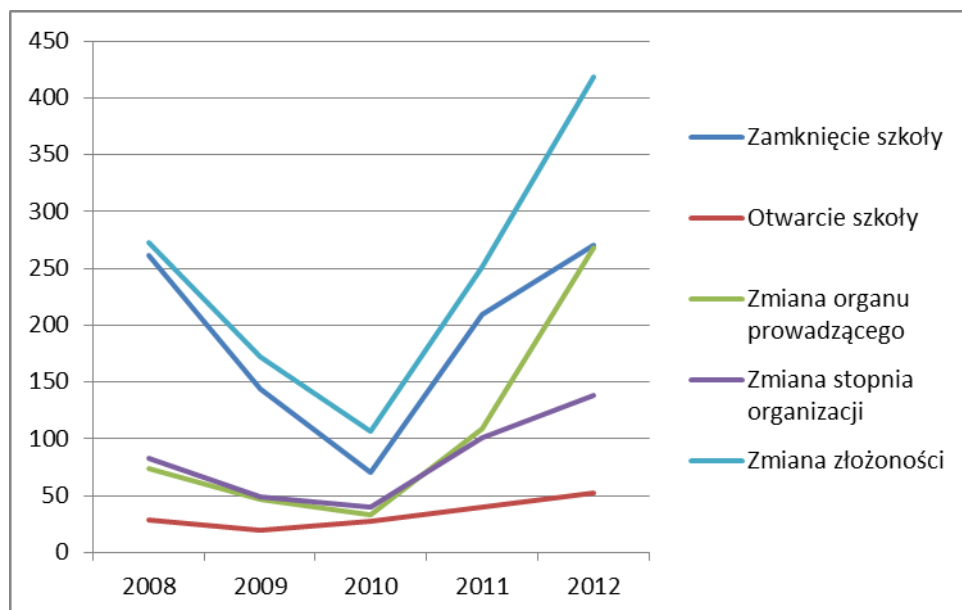
W rozdziale 1.2 określiliśmy pięć zasadniczych typów zmian w sieci, które analizujemy, mianowicie zamykanie i otwieranie nowych szkół, zmiany organu prowadzącego (w tym głównie przekazanie), zmiany stopnia organizacji oraz złożoności szkół. Poniższa Tab. 33 podsumowuje liczbę zmian w sieci szkół podstawowych każdego typu w okresie 2008–2012.

Tab. 33. Zmiany w sieci szkół podstawowych w Polsce w latach 2008–2012

	2008	2009	2010	2011	2012	Razem
Zamknięcie szkoły	261	144	70	209	270	954
Otwarcie szkoły	28	20	27	40	52	167
Zmiana organu prowadzącego	74	47	33	109	268	531
Zmiana stopnia organizacji	83	49	40	101	138	411
Zmiana złożoności szkoły	273	172	106	251	418	1 220
Razem	719	432	276	710	1 146	3 283

Nasilenie zmian ma wyraźną i wspólną dla typów zmian dynamikę, ukazaną na Rys. 11:

Rys. 11. Dynamika zmian w sieci szkół podstawowych 2008–2012



W trakcie roku szkolnego 2009/10, czyli de facto w roku 2010, dokonano najmniejszej liczby przekształceń szkół podstawowych, przy czym dotyczy to wszystkich analizowanych typów zmian poza otwieraniem szkół. Najsilniejszy spadek liczby dokonywanych zmian dotyczy zamykania szkół, których ilość zmniejszyła się w roku 2010 o 73% w stosunku do roku 2008, oraz zmiany złożoności szkół (spadek o 63%). Jest to przypuszczalnie efekt roku wyborczego, gdyż 21 listopada 2010 roku przeprowadzono w Polsce wybory samorządowe. Hipotezę tę szerzej omawiamy w rozdziale 4.1.

Na łączną liczbę szkół podstawowych wpływ mają jedynie dwa typy zmiany w sieci, mianowicie zamykanie szkół i ich otwieranie. Z tego powodu warto te dwa typy zmian ujmować łącznie. Poniższa Tab. 34 podaje, dla całego badanego okresu od roku 2008 do 2012, liczbę szkół we wrześniu poprzedniego roku, liczbę szkół zamkniętych oraz otworzonych w trakcie danego roku, a także wynikającą z tego liczbę szkół podstawowych we wrześniu danego roku.

Tab. 34. Podsumowanie procesu zamykania i otwierania szkół podstawowych w latach 2008–2012

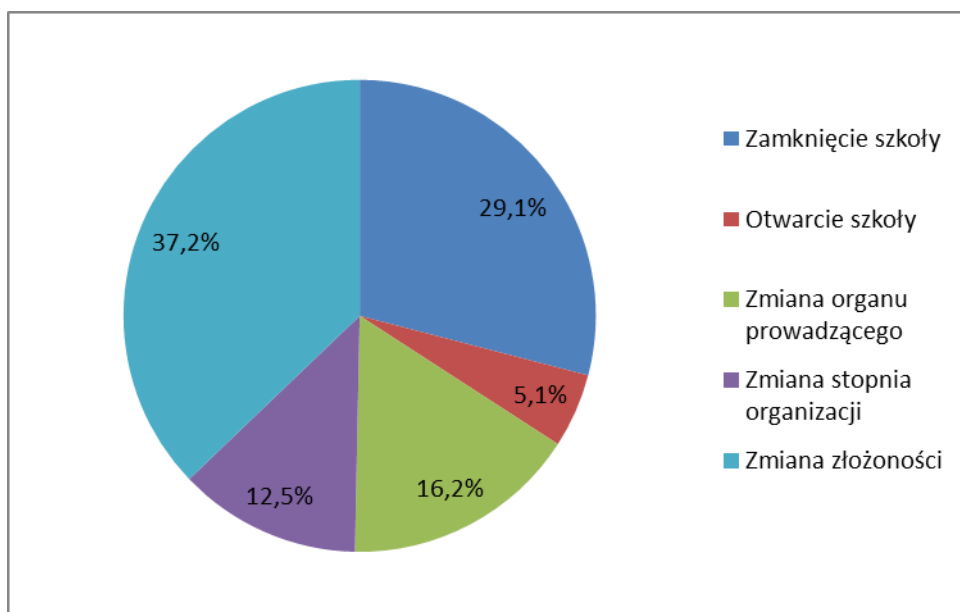
	2008	2009	2010	2011	2012
Liczba szkół podstawowych we wrześniu poprzedniego roku	13 483	13 250	13 126	13 083	12 914
Liczba szkół zamkniętych	261	144	70	209	270
Liczba szkół otworzonych	28	20	27	40	52
Liczba szkół podstawowych we wrześniu danego roku	13 250	13 126	13 083	12 914	12 696

Tab. 34 pokazuje, że chociaż proces zamykania szkół zdecydowanie dominował i łączna liczba szkół podstawowych stale się zmniejszała, w całym badanym okresie powstawały także nowe szkoły podstawowe. Poza wyjątkowym rokiem 2010, na każde 5 do 7 zamykanych szkół podstawowych przypadała jedna otwierana szkoła.

Udział poszczególnych typów zmian w sieci szkół zmieniał się w kolejnych latach. Rys. 11 pokazuje w szczególności bardzo szybki wzrost zmiany organu prowadzącego (w tym przekazywania szkół) od roku 2008, kiedy wynosił około 10%, do ponad 23% w roku 2012. Niewątpliwy wpływ na to przyspieszenie miała nowelizacja ustawy o systemie oświaty z roku 2009, która wprowadziła tryb przekazywania gminnych szkół o mniej niż 71 uczniach bez ich uprzedniego zamykania (patrz strona 17). Przekazywanie szkół staje się najważniejszą, obok tworzenia zespołów i zamykania szkół, formą przekształcania sieci.

Łączny udział zmian różnych typów w całym analizowanym okresie przedstawia Rys. 12.

Rys. 12. Rozkład zmian w sieci szkół podstawowych według typu zmiany w latach 2008–2012



Największy udział w zmianach w sieci SP, ponad 37%, mają zmiany złożoności szkół. W rozdziale 3.6 zobaczymy, że w większości są to przekształcenia samodzielnych szkół podstawowych w filie szkół oraz w części składowe zespołów szkół. Drugim najczęstszym typem zmiany w sieci, obejmującym 29% zmian, to decyzje o zamykaniu szkół. Na kolejnym miejscu widzimy zmiany organu prowadzącego (16%, najczęściej przekazanie szkoły gminnej stowarzyszeniu) oraz zmiany stopnia organizacji szkoły (12%, najczęściej ograniczanie szkoły podstawowej do nauczania początkowego).

W sumie w latach 2008–2012 dokonano nieco ponad 3100 zmian w sieci szkół podstawowych, pomijając proces tworzenia nowych szkół. Jednak pewna część tych zmian dotyczyła tych samych szkół, a nawet była dokonywana w tym samym czasie. Przykładem może służyć decyzja gminy, aby daną małą szkołę wiejską jednocześnie przekształcić w filię (zmiana złożoności) oraz ograniczyć jej pracę do nauczania początkowego (zmiana stopnia organizacji). Z tego powodu liczba szkół podlegających przekształceniom jest istotnie niższa niż liczba zmian, i w badanym okresie wyniosła łącznie 2680.

Ponieważ w roku 2007 w Polsce funkcjonowało 13 474 szkół podstawowych (patrz Tab. 3), łącznie zmiany dotknęły niemal 20% szkół. Proces ten ilustruje Tab. 35.

Tab. 35. Udział szkół podstawowych z roku 2007 podlegających zmianom różnego typu

Typ zmiany	Udział szkół podstawowych z roku 2007 podlegających zmianie	
	Wszystkie szkoły	Szkoły gminne
Zamknięcie szkoły	7,1%	6,8%
Zmiana organu prowadzącego	3,8%	3,8%
Zmiana stopnia organizacji	2,8%	2,2%
Zmiana złożoności szkoły	8,8%	8,9%
Razem	19,9%	19,1%

Podkreślmy ponownie, że wymienione w powyższej tabeli zmiany nie zachodziły rozłącznie i z tego powodu wiersz razem nie jest sumą wierszy szczegółowych. Tab. 35 wskazuje na bardzo wysoką aktywność organów prowadzących w kształtowaniu sieci, przede wszystkim gmin: niemal co piąta szkoła podstawowa w Polsce została przekształcona.

3.1.2. Gimnazja

Im wyższy etap nauczania, tym łatwiej kształtować lokalną sieć szkolną. Posiadając dane o liczbie urodzonych dzieci, gminy mają więcej czasu na przygotowanie się do zmian. Gminy tworząc sieć gimnazjów w 1999 roku posiadały informację o potencjalnej liczbie uczniów na najbliższe 13 lat, czyli aż do roku 2012.

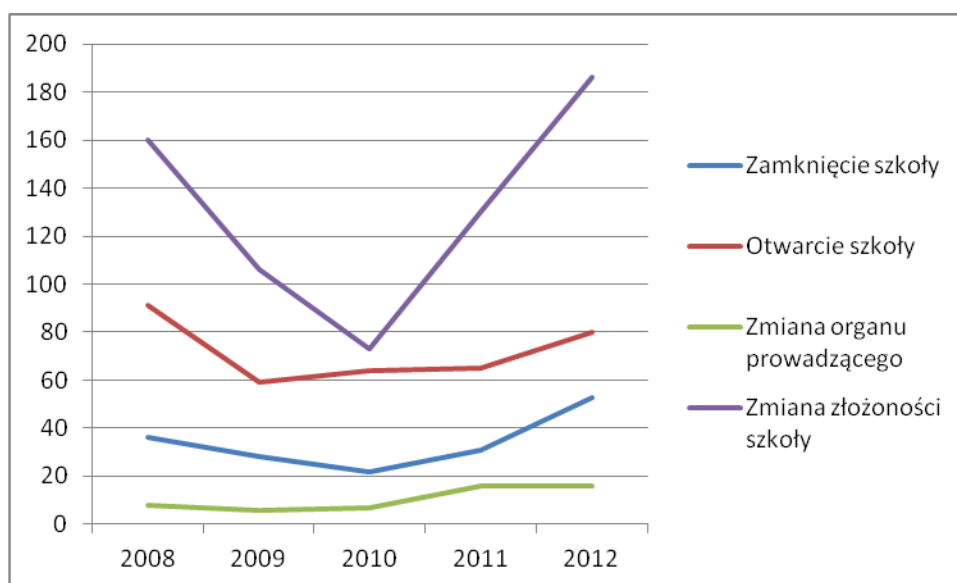
Nowsza i bardziej racjonalnie ukształtowana sieć gimnazjów wymaga mniej korekt niż sieć szkół podstawowych. Podobnie jak dla szkół podstawowych, najczęstszą zmianą w sieci gimnazjów jest zmiana złożoności szkoły. Jednak w przeciwieństwie do szkół podstawowych, zamyka się bardzo niewiele gimnazjów, za to stale otwierane są nowe. Zmiana organu prowadzącego gimnazjum zdarza się sporadycznie. Ilustruje to Tab. 36.

Tab. 36. Zmiany w sieci gimnazjów w Polsce w latach 2008–2012

	2008	2009	2010	2011	2012	Razem
Zamknięcie szkoły	36	28	22	31	53	170
Otwarcie szkoły	91	59	64	65	80	359
Zmiana organu prowadzącego	8	6	7	16	16	53
Zmiana złożoności szkoły	160	105	73	129	185	652
Razem	295	198	166	241	334	1234

Tab. 36 pokazuje, że w badanym okresie powstało ponad dwa razy więcej gimnazjów niż zostało zamkniętych, mimo spadku liczby uczniów o 20%. Możliwe przyczyny tego zjawiska omówimy w dalszej części raportu (patrz rozdział 3.3).

Rys. 13. Dynamika zmian w sieci gimnazjów w latach 2008–2012



Na Rys. 13 przedstawiającym dynamikę zmian w sieci, podobnie jak w przypadku szkół podstawowych (por. Rys. 11), widać efekt roku 2010 dla zamykania szkół i zmian złożoności szkoły. W stosunku do roku 2008, liczba szkół zamkniętych w 2010 spadła prawie o 40%, a zmian złożoności prawie o 60%. Gimnazja są szkołami znacznie większymi niż szkoły podstawowe, dlatego nie przekazuje się ich ze względów ekonomicznych.

Analogicznie do szkół podstawowych, warto przyjrzeć się procesowi zamykania i otwierania gimnazjów, gdyż tylko te dwie zmiany wpływają na łączną liczbę szkół. Poniższa Tab. 37 podaje dla całego badanego okresu, od roku 2008 do 2012, liczbę gimnazjów istniejących we wrześniu poprzedniego roku, liczbę gimnazjów zamkniętych oraz otworzonych w trakcie roku, a także wynikającą z tego liczbę gimnazjów we wrześniu danego roku.

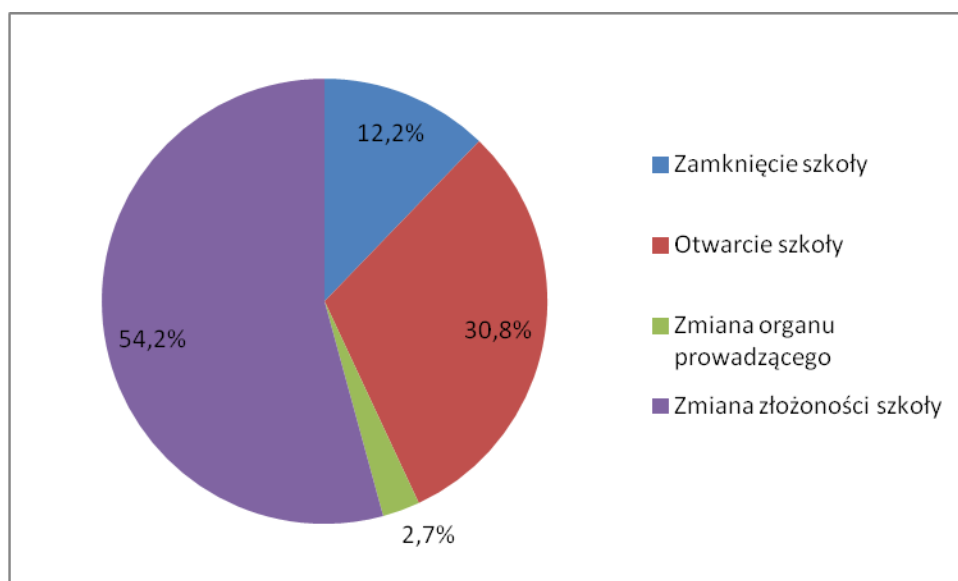
Tab. 37. Podsumowanie procesu zamykania i otwierania gimnazjów w latach 2008–2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Liczba gimnazjów we wrześniu poprzedniego roku	6281	6336	6367	6409	6443
Liczba gimnazjów zamkniętych	36	28	22	31	53
Liczba gimnazjów otworzonych	91	59	64	65	80
Liczba gimnazjów we wrześniu danego roku szkolnego	6336	6367	6409	6443	6470

Liczba otwieranych gimnazjów waha się. W roku 2009 spadła o prawie 40% w stosunku do roku 2008, w latach 2009–2011 utrzymywała się na stałym poziomie ok. 65 szkół otwieranych rocznie, po czym wzrosła w roku 2012 do 80 szkół rocznie (nie jest oczywiste, czy ten nagły wzrost to początek zmiany trendów). W roku wyborów samorządowych (2010) zamknięto najmniej szkół (22), w kolejnych latach liczba zamykanych szkół wzrastała.

Łączny udział zmian różnych typów w całym analizowanym okresie przedstawia Rys. 14.

Rys. 14. Rozkład zmian w sieci gimnazjów według typu zmiany w latach 2008–2012



Ponad połowa zmian w sieci gimnazjum w latach 2008–2012, to zmiana złożoności szkoły.

W poniższej Tab. 38, podobnie jak w Tab. 35 dla szkół podstawowych, wymienione rodzaje zmian były nierzadko dokonywane razem, stąd ostatni wiersz nie jest sumą pierwszych trzech wierszy.

Tab. 38. Udział gimnazjów z roku 2007 podlegających zmianom różnego typu

Typ zmiany	Udział gimnazjów z roku 2007 podlegających zmianie	
	Wszystkie szkoły	Szkoły gminne
Zamknięcie szkoły	2,7%	1,6%
Zmiana organu prowadzącego	0,8%	0,5%
Zmiana złożoności szkoły	10,4%	9,8%
Razem	14,0%	11,7%

Częstotliwość przekształceń gimnazjów jest niższa niż szkół podstawowych (por. z Tab. 35), zwłaszcza w odniesieniu do zamykania szkół oraz zmiany organu prowadzącego. Natomiast zmiany złożoności szkół podstawowych i gimnazjów miały w badanym okresie podobną intensywność: jedna dziesiąta szkół podstawowych oraz jedna dziesiąta gimnazjów zmieniała swoją złożoność.

3.2. Zamykanie szkół

Likwidacja prowadzonej przez gminę szkoły w konkretnym roku kalendarzowym, np. w roku 2010, oznacza jedną z trzech możliwości (patrz rozdział 1.2):

1. W czerwcu 2010 roku rada gminy podjęła ostateczną decyzję o likwidacji szkoły i szkoła zniknęła z bazy SIO.
2. W czerwcu 2010 roku rada gminy podjęła ostateczną decyzję o likwidacji szkoły, uczniowie przeszli do innej szkoły, zaś gmina złożyła sprawozdanie do SIO o szkole z zerową liczbą uczniów.
3. Rada gminy nie przyjęła uchwały o likwidacji szkoły, ale swoimi decyzjami dotyczącymi arkuszy organizacji gmina przesunęła wszystkich uczniów do innych szkół (jednak nie do szkoły prowadzonej w tym samym budynku przez inny organ), i złożyła sprawozdanie do SIO o szkole z zerową liczbą uczniów.

W przedstawionych poniżej analizach zamykania szkół wykorzystujemy podział wszystkich organów prowadzących szkoły na pięć grup: gminy, stowarzyszenia, podmioty komercyjne, organizacje wyznaniowe oraz inne (patrz rozdział 1.2, szczegóły opisane są w Załączniku 2). Podstawowe dane o liczbie szkół podstawowych według typu organu prowadzącego w roku 2007 zawarte są w Tab. 9.

3.2.1. Szkoły podstawowe

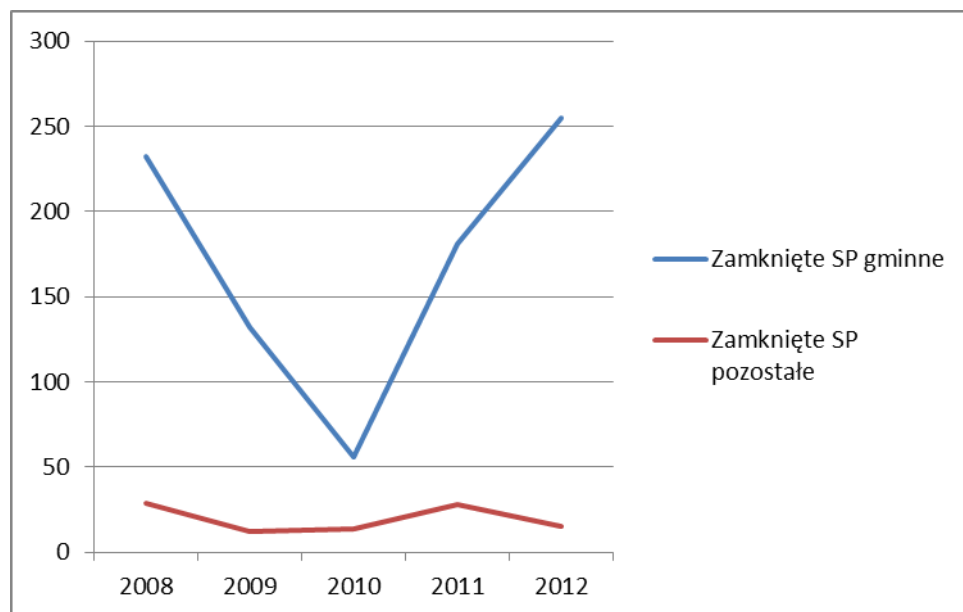
Poniższa Tab. 39 podaje liczbę zamkniętych szkół podstawowych w podziale na grupy organów prowadzących.

Tab. 39. Liczba zamykanych szkół podstawowych w podziale na organ prowadzący w latach 2008–2012

Organ prowadzący	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	Razem
Gminy	232	132	56	181	255	856
Stowarzyszenia	19	5	9	21	12	66
Podmioty komercyjne	7	6	4	6	3	26
Organizacje wyznaniowe	3	0	0	0	0	3
Inne	0	1	1	1	0	3
Razem	261	144	70	209	270	954

Dynamikę procesu zamykania szkół podstawowych ilustruje poniższy Rys. 15. Wszystkie organy prowadzące poza gminami zostały w nim połączone ze względu na to, że zamknęły one relatywnie niewiele szkół.

Rys. 15. Liczba zamkniętych szkół podstawowych według organu prowadzącego w latach 2008–2012



Rys. 15 pokazuje, że spośród organów prowadzących zjawisko istotnego spadku decyzji o zamykaniu szkół w roku 2010 dotyczy tylko gmin. Potwierdza to hipotezę, że jest to efekt roku wyborczego (patrz rozdział 4.1).

W ciągu badanych 5 lat zamknięto 954 szkół podstawowych. Jak pokazuje Tab. 40, znakomita większość decyzji o zamknięciu szkoły podstawowej to decyzje gmin.

Tab. 40. Udział organów prowadzących w zamykaniu szkół w latach 2007–2012

Organ prowadzący	Udział w zamykaniu szkół
Gminy	89,7%
Stowarzyszenia	6,9%
Podmioty komercyjne	2,7%
Organizacje wyznaniowe	0,3%
Inne	0,3%
Razem	100,0%

Jednak fakt, że większość zamykanych szkół to szkoły gminne nie dziwi, gdyż szkoły gminne stanowią większość szkół podstawowych ogółem (por. Tab. 9). Zwróćmy raczej uwagę na to, że procent szkół gminnych wśród szkół zamkniętych jest niższy niż procent szkół gminnych wśród wszystkich szkół podstawowych funkcjonujących w roku 2007. Oznacza to, że intensywność zamykania szkół podstawowych zależy od organu prowadzącego. W stosunku do szkół funkcjonujących w roku 2007 zamkniętych łącznie zostało 7,1% szkół¹⁸. Poniższa Tab. 41 pokazuje, jaki procent szkół prowadzonych przez organ danego typu w roku 2007 został zamknięty w badanym okresie (do roku 2012).

Tab. 41. Procent zamkniętych szkół podstawowych według organu prowadzącego w latach 2008–2012

Organ prowadzący	Procent zamykanych szkół
Gminy	6,7%
Stowarzyszenia	12,1%
Podmioty komercyjne	14,2%
Organizacje wyznaniowe	5,0%
Inne	60,0%
Razem	7,1%

Tab. 41 pokazuje, że w porównaniu ze stowarzyszeniami i organami komercyjnymi gminy są organami prowadzącymi stosunkowo rzadko zamykającymi szkoły podstawowe (dwukrotnie niższy odsetek szkół zlikwidowanych). Nie jest to dziwne, gdyż prowadzenie tych szkół jest ich zadaniem własnym.

¹⁸ Wybrana miara intensywności zamykania szkół, mianowicie liczba szkół zamkniętych w okresie 2008–2012 wyrażona jako odsetek liczby szkół istniejących w roku szkolnym 2007/08, ma pewne wady, mianowicie nie bierze pod uwagę procesu powstawania szkół ani zmiany ich organu prowadzącego (w tym przekazania szkoły). Jednak została wybrana ze względu na swoją prostotę i jest stosowana również w odniesieniu do innych podziałów szkół (ze względu na stopień organizacji, złożoność czy typ funkcjonalny gminy, w której szkoła jest położona). Bardziej precyzyjną, ale i bardziej złożoną miarą byłby średnioroczny odsetek szkół danego typu zamykanych w danym roku wśród szkół funkcjonujących w tym roku.

Trzeba też pamiętać, że szkoły publiczne są ważnymi instytucjami lokalnymi, które powinny charakteryzować się pewną stabilnością. Ponadto uregulowany ustawowo proces zamykania szkół przez gminy jest trudny i czasochłonny (patrz rozdział 2.1). Stowarzyszenia i podmioty komercyjne, przeciwnie, zamykają szkoły na podstawie własnych, niepodlegających zaskarżeniu decyzji. W szczególności mogą w ten sposób reagować na spadek liczby uczniów lub na inne trudności finansowe. W efekcie stowarzyszenia zamknęły co ósmą prowadzoną przez siebie szkołę, a podmioty komercyjne – co siódmą. Ta większa elastyczność innych niż gminy organów prowadzących widoczna jest też w liczbie szkół otwieranych (patrz rozdział 3.3).

Z drugiej strony trzeba też pamiętać, że szkoły stowarzyszeniowe i komercyjne są zdecydowanie mniejsze niż szkoły gminne (Tab. 11), ponadto stowarzyszenia przejmują od gmin szkoły małe (patrz Rys. 25), w których liczba uczniów nadal spada. Mniejsze szkoły z definicji bardziej są narażone na likwidację.

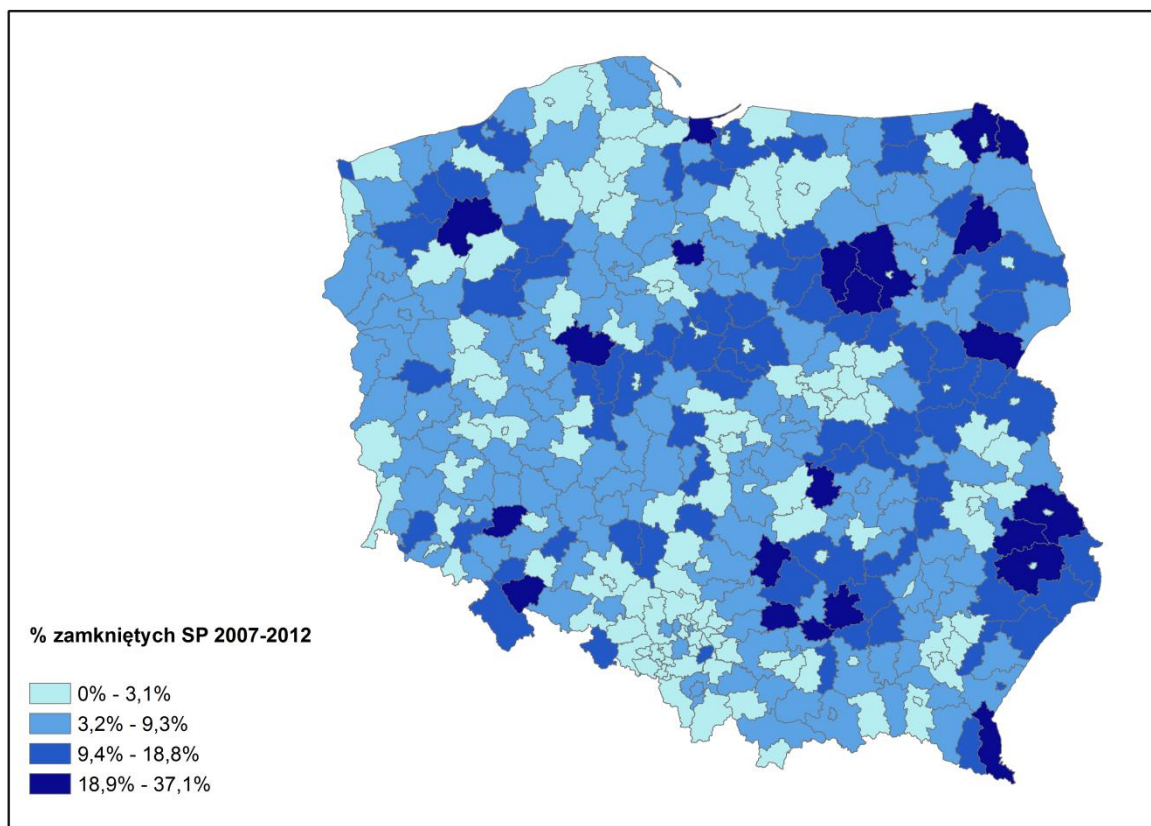
Wysoki odsetek szkół zamykanych przez powiaty i województwa jest statystycznym artefaktem (dotyczy bardzo niewielu szkół).

Warto też dodać, że procent zamykanych szkół podstawowych razem, podany w Tab. 41, jest wyższy niż procent spadku ogólnej liczby szkół podstawowych w badanym okresie, patrz Tab. 3, gdyż ta druga dana uwzględnia również otwarte szkoły podstawowe.

Intensywność zamykania szkół podstawowych nie jest równomierna w Polsce. Na poziomie województw największy odsetek szkół istniejących w roku 2007 zamknięto w województwie podlaskim (13,9%), gdzie szkoły są małe, a wiele z nich ma oddziały łączone. Najmniej szkół zostało zamkniętych w wysoko zurbanizowanym województwie śląskim (2,7%). Na poziomie powiatów odsetek ten waha się od zera w wielu powiatach w Polsce aż do 35% w nisko zurbanizowanym powiecie miechowskim (małopolskie). Do związku zamykania szkół z urbanizacją wrócimy poniżej (patrz Rys. 16).

Mapa 10 przedstawia procent zamkniętych przez gminy szkół podstawowych w latach 2008–2012 w stosunku do liczby szkół w 2007 roku w podziale na powiaty.

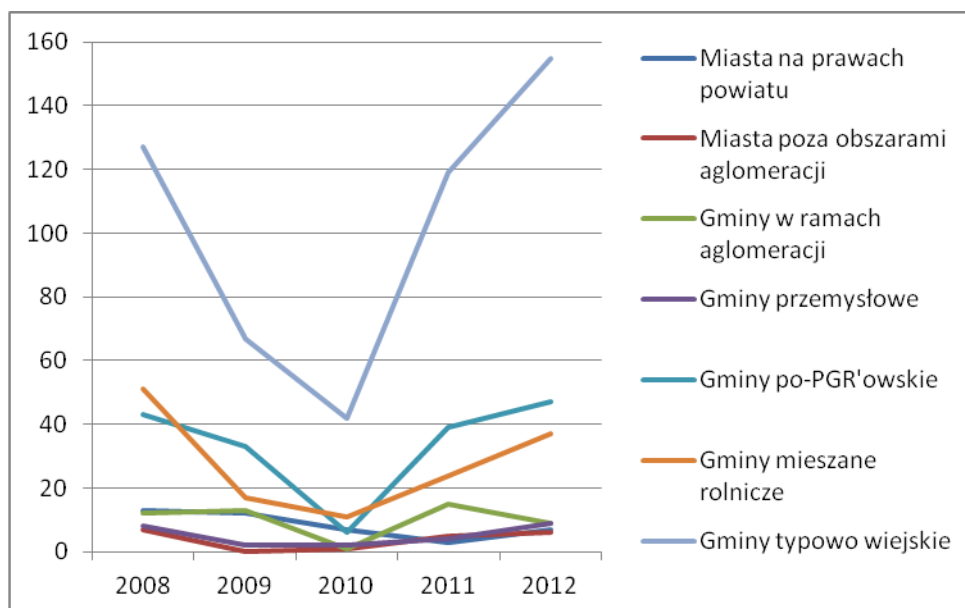
Mapa 10. Szkoły podstawowe zamknięte przez gminy w latach 2008–2012



Terytorialne zróżnicowanie odsetka zamykanych szkół podstawowych porównajmy z rozkładem średniej wielkości szkoły (patrz Mapa 3), średniej wielkości oddziału szkolnego (patrz Mapa 4), czy udziału szkół o liczbie uczniów mniejszej niż 71 (patrz Mapa 5). Można przypuszczać, że mapa zamykanych szkół będzie przypominała którąś z trzech wymienionych. Jednak jak widzimy, pomiędzy układem terytorialnym zamykanych szkół a układami pozostałych cech sieci szkolnej nie ma prostej zależności. Mapa zamykanych szkół w największym stopniu przypomina Mapa 1 przedstawiającą zmianę liczby uczniów szkół podstawowych, która jak pamiętamy przedstawiała znaczny spadek liczby uczniów na terenach wiejskich i peryferyjnych oraz wzrost w miastach lub powiatach je otaczających.

Rys. 16 pokazuje, w jakich gminach w podziale na typ funkcjonalny zamykane są szkoły.

Rys. 16. Zamykane w latach 2008–2012 szkoły podstawowe według typu gminy



Szkoły podstawowe zamykane są przede wszystkim w gminach typowo wiejskich. Nie jest to zaskakujące: Mapa 3 pokazuje, że szkoły na terenach wiejskich są znacznie mniejsze od szkół w mieście, zaś Mapa 4 – że mają mniejsze oddziały klasowe. Efekt roku 2010 jest bardzo silny w gminach typowo wiejskich oraz dość silny w gminach po-PGR'owskich (więcej o efekcie roku 2010 piszemy w rozdziale 4.2.). Ponad połowa wszystkich zamkniętych szkół podstawowych położona była w gminach typowo wiejskich (por. Tab. 42).

Jednak w gminach typowo wiejskich jest również dużo więcej szkół (por. Tab. 6). Z tego powodu lepszą miarą intensywności procesu zamykania szkół jest odsetek szkół położonych w gminach różnego typu, które zostały zamknięte. Dane te podaje Tab. 42.

Tab. 42. Zamknięte w latach 2007–2012 szkoły podstawowe według typu gminy

Typ gminy	Liczba zamkniętych szkół	Udział wśród zamkniętych szkół	Procent zamkniętych szkół
Miasta na prawach powiatu	42	4,4%	2,2%
Gminy w ramach aglomeracji	19	2,0%	2,4%
Miasta poza obszarami aglomeracji	50	5,2%	3,6%
Gminy przemysłowe	25	2,6%	6,0%
Gminy po-PGR'owskie	168	17,6%	8,2%
Gminy mieszane rolnicze	140	14,7%	7,9%
Gminy typowo wiejskie	510	53,5%	9,8%
Razem	954	100,0%	7,1%

Widzimy, że intensywność zamykania szkół podstawowych bardzo silnie zależy od typu funkcjonalnego gminy i w gminach typowo wiejskich jest ponad czterokrotnie wyższa niż w miastach na prawach powiatu oraz w gminach w ramach aglomeracji.

Przypomnijmy, że szkoły dzielimy według złożoności, to znaczy na samodzielne szkoły podstawowe, szkoły w zespole szkół oraz filie szkół podstawowych. Liczebność i rozkład szkół podstawowych według złożoności w roku szkolnym 2007/08 podają Tab. 16 i Tab. 18. Poniższa tabela podaje liczby i wskaźniki dla zamykanych szkół według złożoności.

Tab. 43. Zamknięte szkoły podstawowe w latach 2008–2012 według złożoności szkoły

Złożoność szkoły w roku zamknięcia	Liczba zamkniętych szkół	Udział wśród zamkniętych szkół	Procent zamkniętych szkół
Samodzielna SP	557	58,4%	5,8%
Szkoła podstawowa w zespole	38	4,0%	1,2%
Filia	359	37,6%	58,7%
Razem	954	100,0%	7,1%

Prawie 60% szkół podstawowych zamkniętych w latach 2008–2012 to szkoły samodzielne, a 37% – filie szkół. Jednak w porównaniu ze stanem wyjściowym w roku 2007 widzimy, że zostało zamkniętych aż 59% funkcjonujących w 2007 roku filii, i tylko 1,2% zespołów. Ponieważ procedura zamknięcia szkoły filialnej i szkoły samodzielnej są takie same, wysoki procent zamykanych filii trzeba tłumaczyć dużą determinacją ich organów prowadzących, czyli przede wszystkim gmin wiejskich, wynikającą z ich znacznie mniejszej efektywności finansowej (małe oddziały klasowe).

Analogiczne wskaźniki można obliczyć dla szkół podstawowych w podziale na poziom organizacji. Rozkład szkół podstawowych i ich uczniów według stopnia organizacji podaje Tab. 44.

Tab. 44. Zamknięte w latach 2007–2012 szkoły podstawowe według stopnia organizacji szkoły

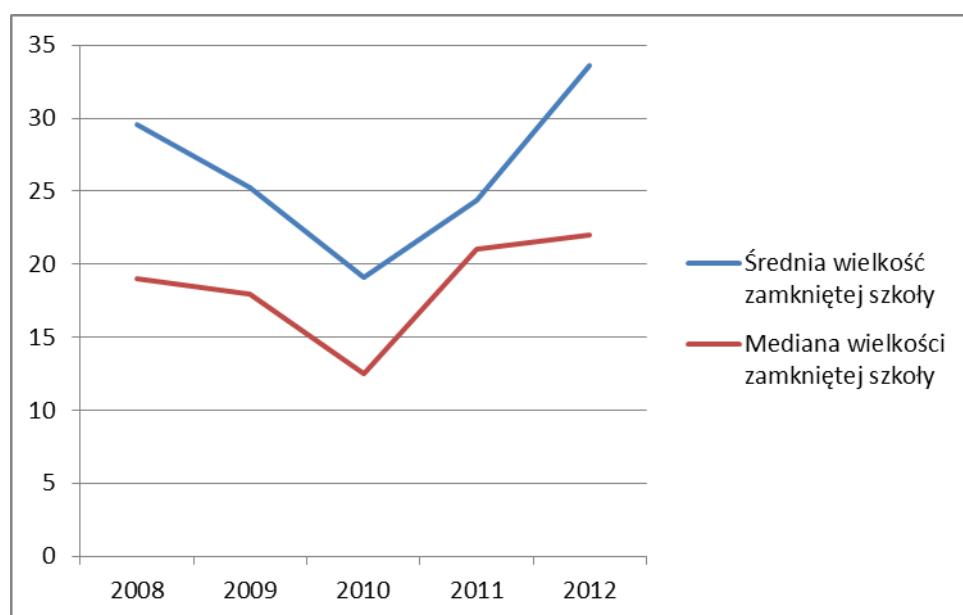
Stopień organizacji szkoły w roku zamknięcia	Liczba zamkniętych szkół	Udział wśród zamkniętych szkół	Procent zamkniętych szkół
1-3	455	47,7%	50,7%
4-6	42	4,4%	67,7%
1-6	457	47,9%	3,6%
Razem	954	100,0%	7,1%

Podobnie jak dla podziału szkół podstawowych ze względu na złożoność (Tab. 43), widzimy, że szkoły podstawowe z niepełną liczbą klas mają znacznie większe szanse zostać zamknięte niż pełne szkoły podstawowe. W okresie 5 lat została zamknięta połowa funkcjonujących w roku 2007 szkół prowadzących nauczanie początkowe, przy czym należy pamiętać, że większość tych decyzji to decyzje gmin (por. Tab. 40). W tym samym okresie zamknięto dwie trzecie szkół podstawowych prowadzących tylko klasy od 4 do 6, a tylko 3,6% pełnych szkół podstawowych.

Zbieżność wyników zaprezentowanych w Tab. 43 i Tab. 44 nie powinna dziwić, gdyż w roku szkolnym 2007/08 96% samodzielnych szkół podstawowych i ponad 98% zespołów były szkołami o stopniu organizacji 1-6, podczas gdy 91% filii prowadziło tylko nauczanie początkowe (stopień 1-3). Jak zobaczymy poniżej, obniżenie stopnia organizacji jest często pierwszym krokiem do likwidacji szkoły (patrz rozdział 3.5).

Poniższy Rys. 17 przedstawia średnią i medianę liczby uczniów zamykanych szkół podstawowych w kolejnych latach.

Rys. 17. Średnia i mediana liczby uczniów zamkniętych szkół podstawowych w latach 2008–2012



Rys. 17 wskazuje, że zamykane są przede wszystkim małe szkoły, mniej więcej połowa wszystkich zamykanych szkół ma mniej niż 20 uczniów. Średnia wielkość zamykanej szkoły jest istotnie wyższa niż mediana, co świadczy o tym, że likwidowano również niewielką liczbę dużych szkół. Są to w większości korekty sieci szkół w miastach. Niektóre z nich (na szczęście sporadyczne) są bardzo kontrolowane, gdyż zamykane szkoły liczyły po 300 uczniów. Rys. 17 pokazuje także istotne zmniejszenie się zarówno średniej jak i mediany wielkości zamykanej szkoły w roku 2010. Warto porównać go z Rys. 11, pokazującym, że w tym roku spadła nie tylko liczba zamykanych szkół, ale również ich średnia wielkość. Oznacza to, że w roku 2010 gminy zamykały tylko naprawdę małe szkoły, a więc tylko te szkoły, które musiały zamknąć. Połowa szkół zamkniętych w tym roku miała poniżej 13 uczniów, tak więc gminy podejmowały niepopularne decyzje o ich likwidacji mimo nadchodzących wyborów samorządowych (co prawda Rys. 17 obejmuje wszystkie zamknięte szkoły, ale z Tab. 40 wynika, że decyzje o zamykaniu szkół podstawowych to przede wszystkim decyzje gmin). Warto także

przyjrzeć się średniej wielkości zamkniętej szkoły podstawowej w zależności od organu prowadzącego, co pokazuje poniższa Tab. 45. Uwzględniamy w niej tylko szkoły gminne i stowarzyszeniowe (pozostałe organy zamykały bardzo niewiele szkół).

Tab. 45. Średnia liczba uczniów w zamkniętej szkole podstawowej wg organu prowadzącego 2008–2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Gminy	30,9	26,2	20,5	25,5	34,7
Stowarzyszenia	18,6	15,1	13,6	17,2	16,0

Tab. 45 pokazuje, że wójtowie (większość zamkniętych szkół podstawowych znajduje się w gminach wiejskich) już rok przed wyborami zamykali mniejsze szkoły niż wcześniej. Jest to w pełni zrozumiałe, gdyż pamięć wyborców może bez problemu sięgać rok wstecz.

Szkołę można zamknąć w dwóch trybach: natychmiastowym i poprzez wygaszenie. Informacje o trybie zamknięcia szkoły zawarte są jedynie w uchwałach rad gmin (bądź decyzjach innych organów prowadzących) i nie są wprowadzane do baz SIO. Jednak na podstawie danych o oddziałach funkcjonujących w szkole rok przed zamknięciem szkoły spróbowaliśmy oszacować liczbę szkół zamykanych przez wygaszenie. Mianowicie przyjmujemy, że szkoła była zamknięta przez wygaszenie, jeżeli w ostatnim roku funkcjonowania prowadziła jedynie oddziały trzecie (w przypadku stopnia organizacji szkoły 1-3) lub jedynie szóste (stopień organizacji 1-6 lub 4-6). Wyniki tych szacunków przedstawia Tab. 46.

Tab. 46. Oszacowanie liczby szkół zamkniętych wg trybów zamknięcia (2008–2012)

Tryb zamknięcia	2008	2009	2010	2011	2012
Natychmiastowy	252	133	62	204	267
Przez wygaszenie	9	11	8	5	5

Bez wątpienia wygaszenie szkoły jest łagodniejszą formą zamknięcia niż natychmiastowa likwidacja – uczniowie mogą dokończyć naukę w placówce, w której ją rozpoczęli, zaś nauczyciele mają więcej czasu na przygotowanie się do zmiany miejsca pracy. Jest to jednak niewątpliwie droższe rozwiązanie i pewnie dlatego tak mało popularne – gdyż przez kolejne lata szkolne trzeba ponosić koszty utrzymania szkoły przy malejącej liczbie uczniów.

3.2.2. Gimnazja

Tab. 47 poniżej przedstawia liczbę zamkniętych gimnazjów w podziale na grupy organów prowadzących w chwili zamknięcia szkoły.

Tab. 47. Liczba zamykanych gimnazjów według organu prowadzącego w latach 2008–2012

Organ prowadzący	2008	2009	2010	2011	2012	Razem
Gminy	17	11	6	16	38	88
Stowarzyszenia	5	6	8	6	5	30
Podmioty komercyjne	9	8	5	4	7	33
Organizacje wyznaniowe	2	3	2	2	1	10
Inne	3	0	1	3	2	9
Razem	36	28	22	31	53	170

W analizowanym okresie zamknięto tylko 170 gimnazja. W przeciwieństwie do szkół podstawowych, zamykanych niemal wyłącznie przez gminy (prawie 90% zamkniętych szkół, patrz Tab. 40), gimnazja zamykane są także przez inne organy prowadzące, por. poniższa Tab. 48. Gminy zamknęły nieco ponad połowę gimnazjów, podmioty komercyjne niemal 20% i niewiele mniej stowarzyszenia.

Tab. 48. Udział organów prowadzących w zamykaniu gimnazjów w latach 2008–2012

Organ prowadzący	Udział w zamykaniu gimnazjów
Gminy	51,8%
Stowarzyszenia	17,6%
Podmioty komercyjne	19,4%
Organizacje wyznaniowe	5,9%
Inne	5,3%

Tab. 49 pokazuje, jaki procent szkół prowadzonych przez organ danego typu w roku 2007 został zamknięty w badanym okresie. Jak widzimy najwięcej swoich gimnazjów zamknęły podmioty komercyjne, a najmniej gminy.

Tab. 49. Procent zamkniętych gimnazjów w latach 2008–2012 według organu prowadzącego

Organ prowadzący	Procent zamykanych gimnazjów
Gminy	1,6%
Stowarzyszenia	8,7%
Podmioty komercyjne	19,1%
Organizacje wyznaniowe	10,2%
Inne	11,3%
Razem	2,7%

Fakt, że gminy zamknęły tak niewiele gimnazjów mimo drastycznego spadku liczby uczniów gminnych gimnazjów o 20% (por. Tab. 26), wynika z dwóch przyczyn. Po pierwsze większość gmin wiejskich prowadzi tylko jedno gimnazjum (por. Tab. 2), więc nie może go zamknąć. Jak zobaczymy poniżej, ma to istotne konsekwencje: w przeciwieństwie do szkół podstawowych gimnazja zamykane są przede wszystkim w miastach. Ponadto udział małych gimnazjów wśród gimnazjów ogółem (por. Tab. 28) jest niewielki i znacznie niższy niż dla szkół podstawowych, więc presja demograficzna na zamykanie gimnazjów jest słabsza.

Po drugie, mimo że gimnazja są bardzo zbliżone pod względem wielkości do szkół podstawowych, to należy zauważyć, że mają o połowę mniej klas (3 zamiast 6), w związku z czym, przy tej samej wielkości szkoły, na danym poziomie nauczania mają średnio dwa razy więcej uczniów, co pozwala na bardziej racjonalne zapelnienie oddziałów. Przypomnijmy, że subwencja oświatowa naliczana jest w zależności od liczby uczniów (tzw. algorytm, patrz rozdział 2.1). W efekcie do szkoły podstawowej z 70 uczniami, w której przeciętny oddział klasowy liczy 12 uczniów, gmina musi bardzo dużo dopłacać, zaś analogiczne gimnazjum, z przeciętnym oddziałem klasowym liczącym 24 uczniów, ma pod względem finansowym wielkość racjonalną. Oznacza to, że nawet spadek średniej liczby uczniów gimnazjum o 20% nie zniweczył efektywności tych szkół pod względem ekonomicznym.

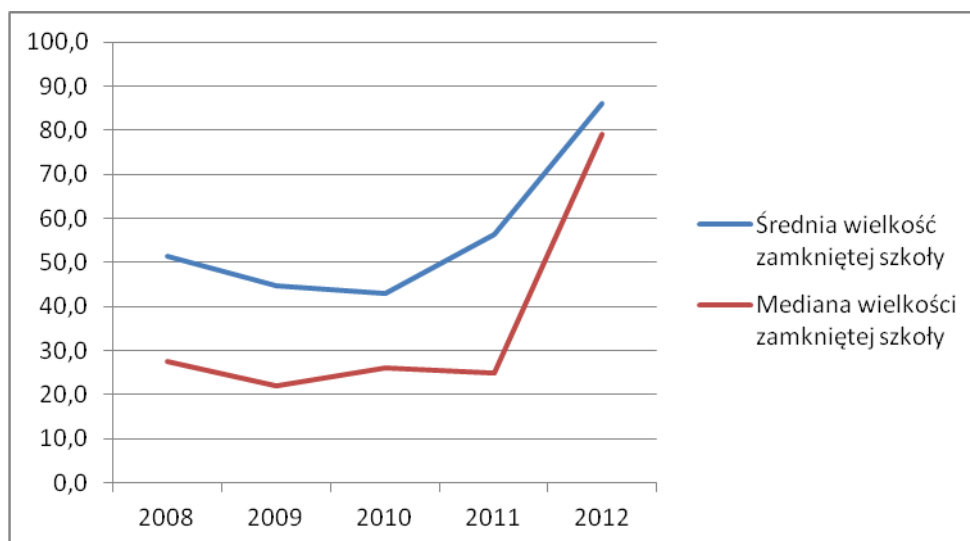
Przeanalizujemy teraz złożoność zamykanych szkół. W przypadku gimnazjów mamy tylko dwie możliwości: szkoła samodzielna albo zespół. Tab. 50 poniżej pokazuje, że znacznie częściej zamyka się samodzielne gimnazja niż te funkcjonujące w zespołach szkół.

Tab. 50. Zamknięte gimnazja według złożoności szkoły w latach 2008–2012

Złożoność	Liczba szkół zamkniętych	Udział wśród szkół zamkniętych	Procent szkół zamkniętych
Samodzielne gimnazjum	103	60,6%	12,6%
Zespół	67	39,4%	1,2%
Razem	170	100,0%	2,7%

Poniższy Rys. 18 pokazuje średnią oraz medianę liczby uczniów zamykanych gimnazjów w kolejnych latach. Zamykane gimnazja w latach 2008–2010 były bardzo małe, połowa z nich miała mniej niż 30 uczniów. Nagły wzrost w wielkości zamykanych gimnazjów nastąpił w 2012 roku.

Rys. 18. Średnia i mediana liczby uczniów zamykanych gimnazjów w latach 2008–2012



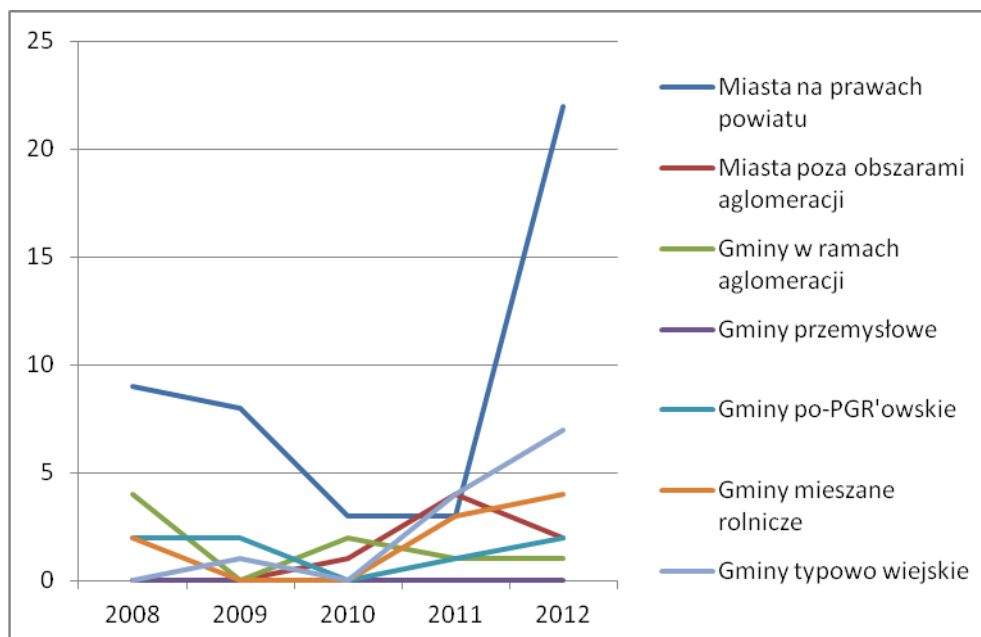
Jak pamiętamy (por. Tab. 27) średnia wielkość gimnazjum bardzo się różni w zależności od typu organu prowadzącego, dlatego warto przeanalizować wielkość zamykanych szkół w podziale na organy prowadzące.

Tab. 51. Średnia liczba uczniów w zamykanym gimnazjum wg organu prowadzącego w latach 2008–2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Gminy	79,1	83,4	94,0	88,1	112,3
Stowarzyszenia	33,4	14,8	18,4	22,2	20,8
Podmioty komercyjne	17,4	17,8	27,6	16,0	23,9

Tab. 51 pokazuje, że średnia wielkość zamkniętego gimnazjum istotnie zależy od organu prowadzącego (organy wyznaniowe i inne nie zostały uwzględnione w tabeli, gdyż zamknęły bardzo mało szkół). Szkoły zamykane przez stowarzyszenia i podmioty komercyjne miały podobną liczbę uczniów w analizowanym okresie. Szkoły zamykane przez gminy są znacznie większe niż szkoły zamykane przez inne organy oraz znacznie większe niż zamykane szkoły podstawowe (Tab. 45). Wyjątkowo duże gimnazja zostały zamknięte przez gminy w 2012. Żeby zrozumieć, dlaczego zamykane przez gminy gimnazja są takie duże i dlaczego w 2012 były jeszcze większe, przyjrzyjmy się typom gmin zamykających gimnazja.

Rys. 19. Gimnazja zamknięte przez gminy wg typu funkcjonalnego gminy w latach 2008–2012



Jak pamiętamy z Rys. 16 szkoły podstawowe zamykane są głównie przez gminy typowo wiejskie, ale jak widzimy na Rys. 19 najczęściej gimnazjów zamykają miasta na prawach powiatów. Gimnazja prowadzone przez miasta na prawach powiatu są największe (patrz Tab. 25), dlatego zamykane przez nie szkoły również są większe. W 2012 roku nastąpił nieoczekiwany wzrost liczby zamkniętych gimnazjów przez miasta na prawach powiatu. Zjawisko to ma prawdopodobnie wiele przyczyn, jedną z nich może być odłożenie trudnych decyzji na okres po wyborczym roku 2010 (patrz rozdział 4.1). Zastanawiające jest jednak, dlaczego liczba zamkniętych gimnazjów nie wzrosła już w roku 2011 - miasta na prawach powiatu zamknęły wtedy tyle samo szkół, co w roku 2010. Wzrost ten może także oznaczać początek „porządków” w sieci szkół gimnazjalnych w dużych miastach.

3.3. Otwieranie szkół

3.3.1. Szkoły podstawowe

Otwieranie szkół podstawowych miało miejsce przez cały analizowany okres, ale było znacznie mniej intensywne niż ich zamykanie (por. Rys. 11). Dane o liczbie nowych szkół podstawowych w podziale na organ prowadzący podaje Tab. 52.

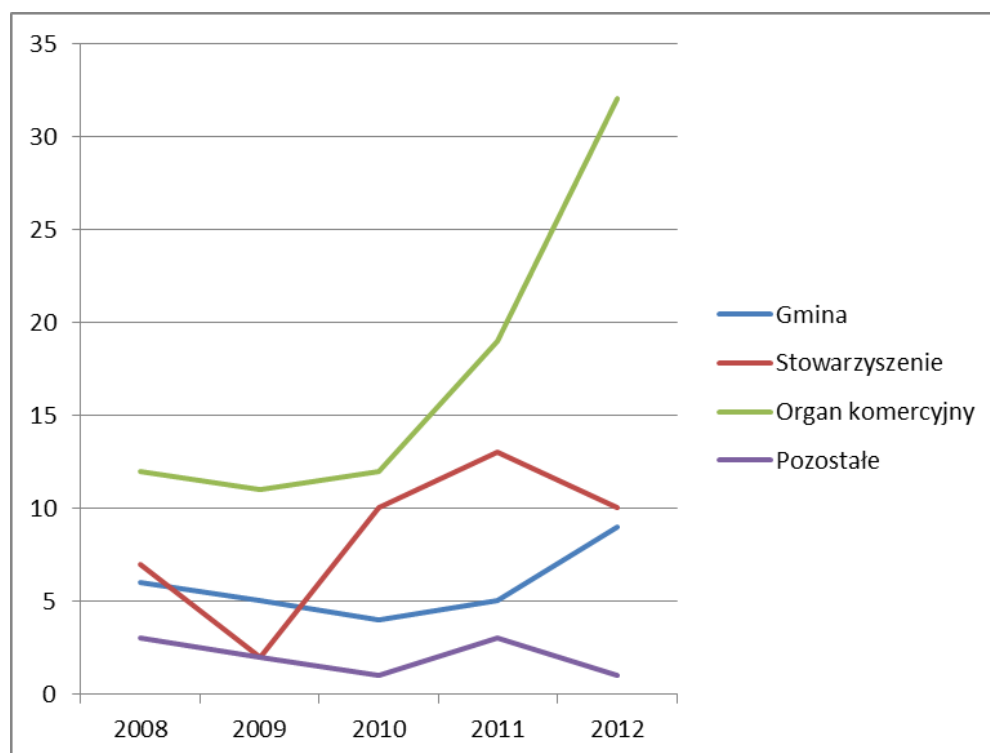
Tab. 52. Otwieranie szkół podstawowych według organu prowadzącego w latach 2008–2012

Organ prowadzący	2008	2009	2010	2011	2012	Razem
Gminy	6	5	4	5	9	29
Stowarzyszenia	7	2	10	13	10	42
Podmioty komercyjne	12	11	12	19	32	86
Organizacje wyznaniowe	3	2	1	2	1	9
Inne	0	0	0	1	0	1
Razem	28	20	27	40	52	167

Dominującym podmiotem otwierającym szkoły podstawowe są podmioty komercyjne, przy czym ich aktywność rośnie od roku 2010. W całym analizowanym okresie utworzyły one niemal połowę szkół podstawowych. Natomiast stowarzyszenia i gminy otwierają stosunkowo niewiele szkół. Stoi to w pewnej sprzeczności z danymi Tab. 9, wskazującej na bardzo szybki wzrost liczby szkół prowadzonych przez stowarzyszenia. Wzrost ten nie jest jednak skutkiem otwierania przez stowarzyszenia nowych szkół podstawowych, lecz wynika z przejmowania prowadzenia szkół od gmin (rozdział 3.4).

Dynamikę tworzenia szkół podstawowych przez organy prowadzące różnych typów ilustruje Rys. 20. Powiaty i województwa oraz organizacje wyznaniowe potraktowano łącznie (jako Pozostałe) ze względu na bardzo niewielką liczbę otwieranych przez nie szkół.

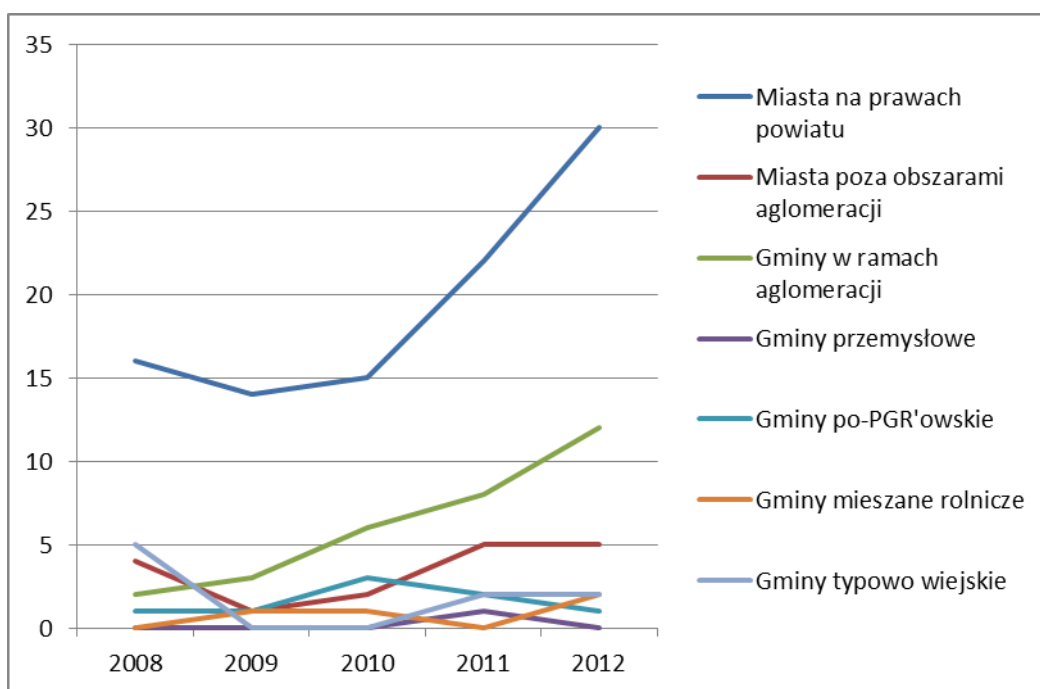
Rys. 20. Otwieranie nowych szkół podstawowych przez różne podmioty w latach 2008–2012



Rys. 20 pokazuje, że od roku 2009 następuje stały i coraz szybszy wzrost liczby szkół podstawowych otwieranych przez podmioty komercyjne. Natomiast intensywność otwierania szkół podstawowych przez pozostałe typy organów prowadzących jest niewielka.

Rys. 21 pokazuje otwieranie szkół podstawowych według typu funkcjonalnego gminy, w której znajduje się otwierana szkoła.

Rys. 21. Szkoły podstawowe otwierane wg typu gminy, w której się znajdują w latach 2008–2012



Jak pokazuje Rys. 21, nowe szkoły podstawowe powstają przede wszystkim w aglomeracjach: w miastach na prawach powiatu oraz w gminach w granicach aglomeracji. Jest to więc zjawisko wielkomiejskie.

Znakomita większość otwieranych szkół podstawowych to szkoły samodzielne, jak pokazuje Tab. 53.

Tab. 53. Otwierane szkoły podstawowe według złożoności w latach 2008–2012

Złożoność szkoły	Liczba szkół	Udział procentowy
Samodzielna SP	143	85,6%
Zespół	19	11,4%
Filia	5	3,0%
Razem	167	100,0%

Jednak większość z nich to szkoły prowadzące tylko nauczanie początkowe:

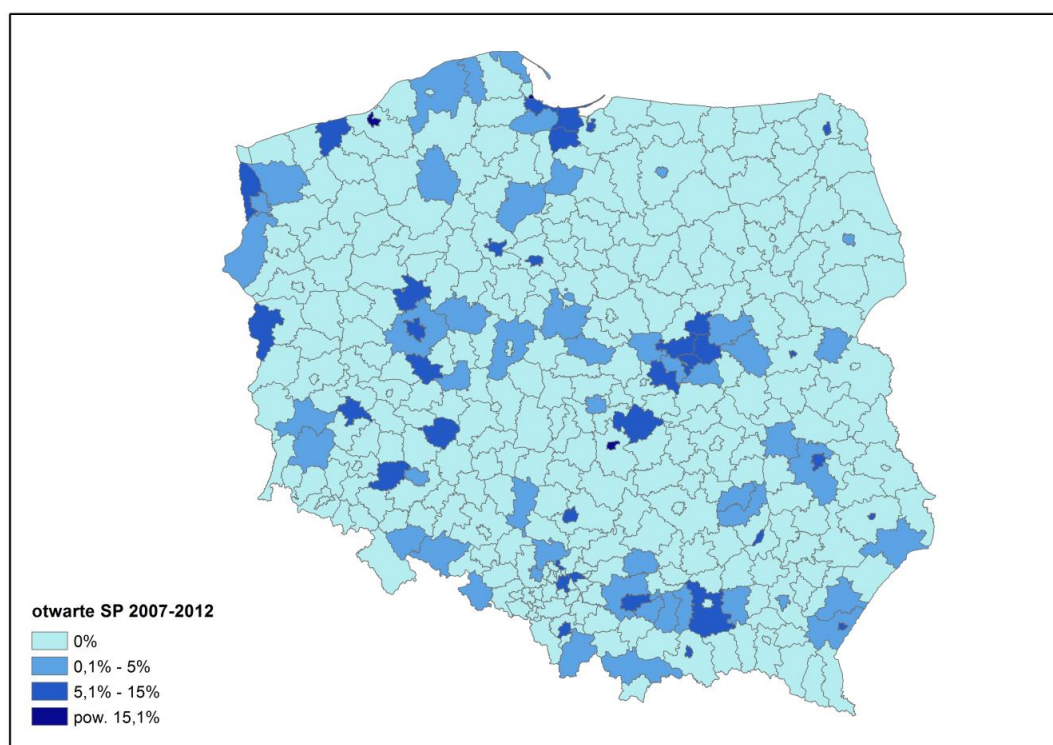
Tab. 54. Otwierane szkoły podstawowe według stopnia organizacji w latach 2008–2012

Stopień organizacji	Liczba szkół	Udział procentowy
1 – 3	113	67,7%
4 – 6	5	3,0%
1 – 6	49	29,3%
Razem	167	100,0%

Otwierane szkoły są więc odmienne od szkół już istniejących, w których w większości wypadków szkoły organizujące tylko nauczanie początkowe są filiami szkół. Można założyć, że proces tworzenia szkoły zaczyna się od naboru do pierwszych trzech klas, gdyż rodzice nie są skłonni przenosić swoich dzieci na późniejszym etapie edukacji. Dopiero z czasem szkoły te przekształcają się w pełne szkoły sześcioklasowe.

Intensywność otwierania szkół podstawowych można też badać, porównując z liczbą szkół już funkcjonujących w roku 2007 i obliczając, jaki odsetek istniejących szkół stanowią szkoły nowe. Poniższa Mapa 11 przedstawia rozkład intensywności otwierania szkół podstawowych na terenie Polski. Najwięcej nowych szkół otwarto w województwie mazowieckim – 5,7%, zaś najmniej w świętokrzyskim – 0,6%.

Mapa 11. Udział otwieranych szkół podstawowych w latach 2008–2012



Mapa 11 potwierdza metropolitalny charakter procesu otwierania szkół podstawowych. Z pewnymi wyjątkami nowe szkoły powstały głównie w aglomeracji warszawskiej, trójmiejskiej, poznańskiej, szczecińskiej i krakowskiej.

3.3.2. Gimnazja

Przejdźmy teraz do bardziej zastanawiającego zjawiska, jakim jest otwieranie gimnazjów mimo ostrego spadku liczby ich uczniów (por. Tab. 5). Poniższa Tab. 55 przedstawia otwieranie gimnazjów w zależności od organu prowadzącego.

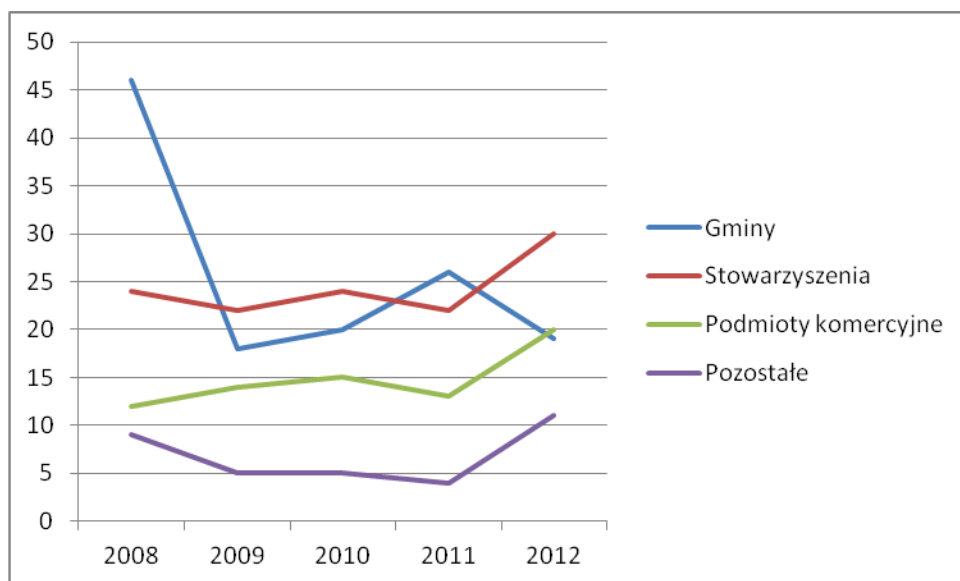
Tab. 55. Otwieranie nowych gimnazjów według organu prowadzącego 2008–2012

Organ prowadzący	2008	2009	2010	2011	2012	Razem
Gminy	46	18	20	26	19	129
Stowarzyszenia	24	22	24	22	30	122
Podmioty komercyjne	12	14	15	13	20	74
Organizacje wyznaniowe	2	5	2	2	8	19
Inne	7	0	3	2	3	15
Razem	91	59	64	65	80	359

W latach 2008–2012 powstało 368 nowych gimnazjów, z tego 38% to nowe gimnazja utworzone przez gminy. Nieco mniejszą liczbę gimnazjów otworzyły też stowarzyszenia (33%).

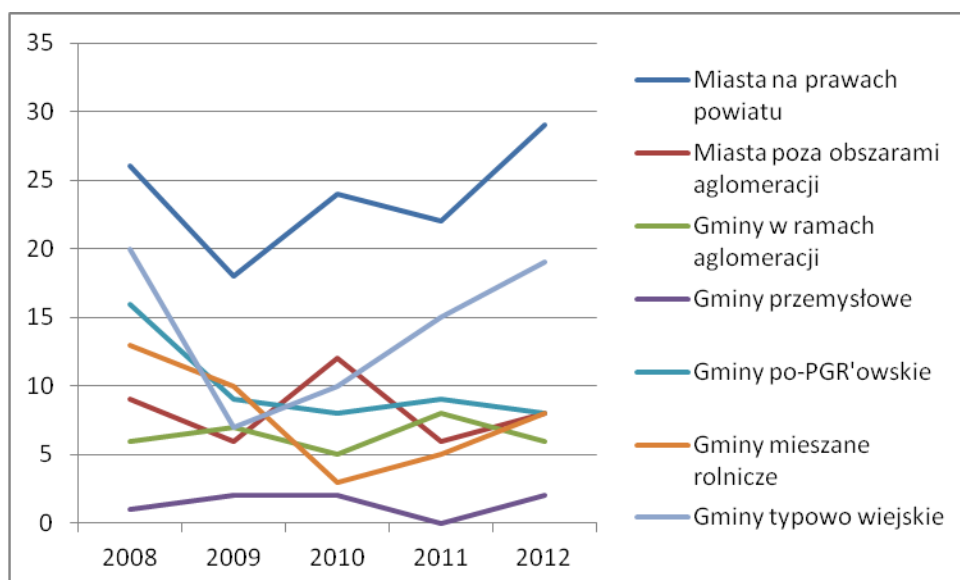
Jednak Rys. 22. pokazuje, że wysoka aktywność gmin miała miejsce tylko w roku 2008, i że później najwięcej nowych gimnazjów otworzyły stowarzyszenia. Za wyjątkiem gmin intensywność otwierania szkół przez poszczególne organy utrzymywała się na dość stabilnym poziomie w całym badanym okresie.

Rys. 22. Otwieranie nowych gimnazjów przez różne podmioty w latach 2008–2012



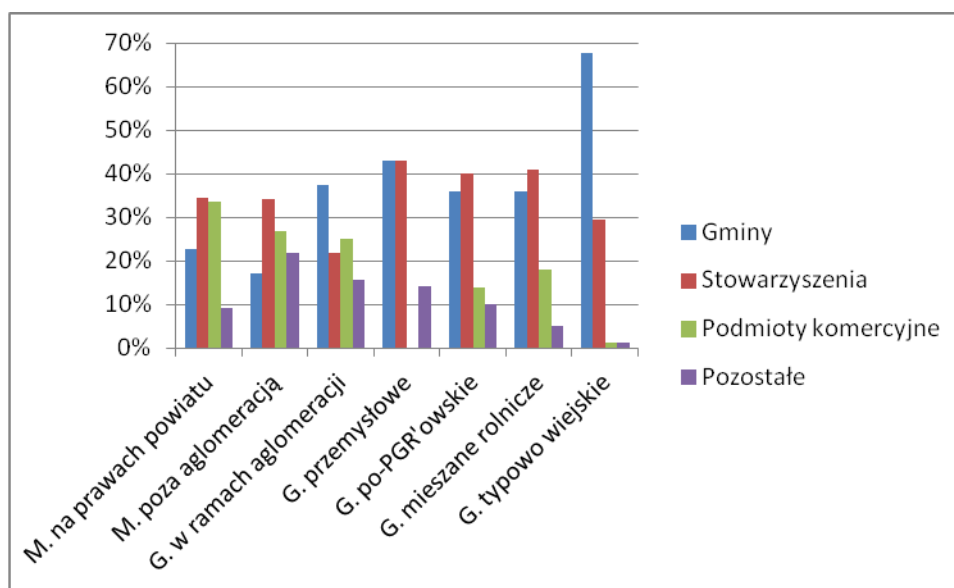
Gimnazja są otwierane najczęściej w miastach na prawach powiatu, najrzadziej w gminach przemysłowych, patrz Rys. 23. Po nagłym spadku liczby otwieranych wiejskich gimnazjów w roku 2009, ich liczba powoli wzrasta. Warto zauważyć, że w roku 2012 najwięcej szkół oprócz miast na prawach powiatu otworzyły gminy wiejskie. Przyczyny otwierania gimnazjów przez te typy gmin analizujemy w rozdziale 4.2.

Rys. 23. Otwierane gimnazja wg typu gminy, w której się znajdują w latach 2008–2012



Udział różnych organów otwierających gimnazja jest uzależniony od typu gminy, jak pokazuje Rys. 24.

Rys. 24. Rozkład otwieranych gimnazjów według typu organu prowadzącego i typu gminy 2008–2012



Otwieranie gimnazjów przez gminy mogłoby częściowo tłumaczyć zróżnicowanie lokalnych rynków oświatowych. Choć liczba uczniów gimnazjów spada w całym kraju i we wszystkich powiatach w Polsce, to w niektórych gminach może istnieć zapotrzebowanie na nowe szkoły. Na przykład w Warszawie jest bardzo dużo gimnazjów, w niektórych jest nawet wiele wolnych miejsc, ale mimo to istnieje potrzeba otwierania nowych w intensywnie rozwijających się dzielnicach miasta (Białoleka). Jednak gimnazja otwierane przez gminy dominują na terenach wiejskich (w których liczba mieszkańców się nie zwiększa), a w miastach jest ich niewiele. Oznacza to, że muszą istnieć inne przyczyny otwierania gimnazjów przez gminy, do których dojdziemy w dalszej części raportu. Podmioty komercyjne otwierają gimnazja przede wszystkim w gminach miejskich.

Aby lepiej zrozumieć zjawisko otwierania gimnazjów, warto przyjrzeć się lepiej ich złożoności, por. Tab. 56.

Tab. 56. Gimnazja otwarte w latach 2008–2012 według organu prowadzącego i złożoności

	Samodzielne gimnazjum	Gimnazjum w zespole				Razem
		SP+G	P+SP+G	P+PG	Inny	
Gminy	75	33	5	13	3	129
Stowarzyszenia	103	10	4	4	1	122
Podmioty komercyjne	62	2	2	6	2	74
Inne	3	0	0	16	0	19
Organizacje wyznaniowe	12	3	0	0	0	15
Razem	255	48	11	39	6	359
Rozkład procentowy	71,0%	13,4%	3,1%	10,9%	1,7%	100,0%

Wśród gimnazjów otwieranych jako samodzielne dominują stowarzyszenia i podmioty komercyjne (65%), zaś wśród gimnazjów otwieranych w zespołach szkół – samorządy¹⁹ (67%).

W chwili otwarcia około 70% gimnazjów to szkoły samodzielne. Otwieranie samodzielnych gimnazjów przez stowarzyszenia i podmioty komercyjne (około 84% samodzielnych nowych gimnazjów) wynika bez wątpienia z ich oceny zapotrzebowania rynkowego oraz oceny gotowości rodziców do ponoszenia opłat z tytułu czesnego. Jednak fakt, że aż 58% utworzonych gimnazjów gminnych są samodzielne (zwłaszcza w warunkach silnego niżu demograficznego, por. Tab. 26) może dziwić. Faktycznie, jak zobaczymy poniżej, jest to obraz mylący.

Analiza samodzielnych gimnazjów otwieranych przez gminy pokazała, że ogromna ich większość jest zlokalizowana pod tym samym adresem, co już istniejąca szkoła podstawowa prowadzona przez tę samą gminę. Z tego powodu powstaje pytanie o dalsze losy tych samodzielnych szkół. Poniższa Tab. 57 przedstawia zmiany złożoności samodzielnych gimnazjów gminnych w ciągu kilku lat po ich utworzeniu (symbol „N/D” oznacza „Nie dotyczy”, czyli sytuację, w której żadne gimnazjum nie może się znajdować ze względu na zbyt krótki upływ czasu od powstania szkoły).

Tab. 57. Zmiany złożoności gminnych gimnazjów utworzonych jako szkoły samodzielne

Rok utworzenia	Przyłączone do zespołu szkół po:			Samodzielne w roku 2012	Razem
	1 roku	2 latach	3 i więcej latach		
2008	21	1	1	0	23
2009	7	0	1	1	9
2010	5	2	N/D	4	11
2011	14	N/D	N/D	6	20
2012	N/D	N/D	N/D	12	12
Razem	47	3	2	23	75

W chwili pisania niniejszego raportu nie jest jeszcze dostępna informacja o dalszych losach samodzielnych gimnazjów gminnych otwartych w roku 2012. Wiersz prezentujący dane tych szkół został zamieszczony w Tab. 57 tylko ze względu na zupełność danych.

Uderzające jest, jak wiele gimnazjów utworzonych jako szkoły samodzielne zostało włączonych do zespołu już rok później. Taki los spotkał aż 75% szkół utworzonych w latach 2008 do 2011. Niektóre gimnazja utworzone jako samodzielne zostały przyłączone do zespołu szkół dwa lata albo nawet później od roku otwarcia szkoły. Warto dodać, że w większości przypadków są to zespoły szkół ze szkołą podstawową.

¹⁹ W Tab. 56 jednostki samorządu terytorialnego to gminy oraz inne organy prowadzące.

Tab. 57 skłania nas do przyjęcia następującego wniosku: w znakomitej większości przypadków otwierane przez gminy gimnazja są zaplanowane jako części składowe zespołów szkół, jednak włączenie ich do zespołów jest czasami opóźnione. Sytuację otwieranych gminnych gimnazjów pod względem złożoności podsumowuje następująca Tab. 58.

Tab. 58. Złożoność gimnazjów otwieranych przez gminy w latach 2008–2012

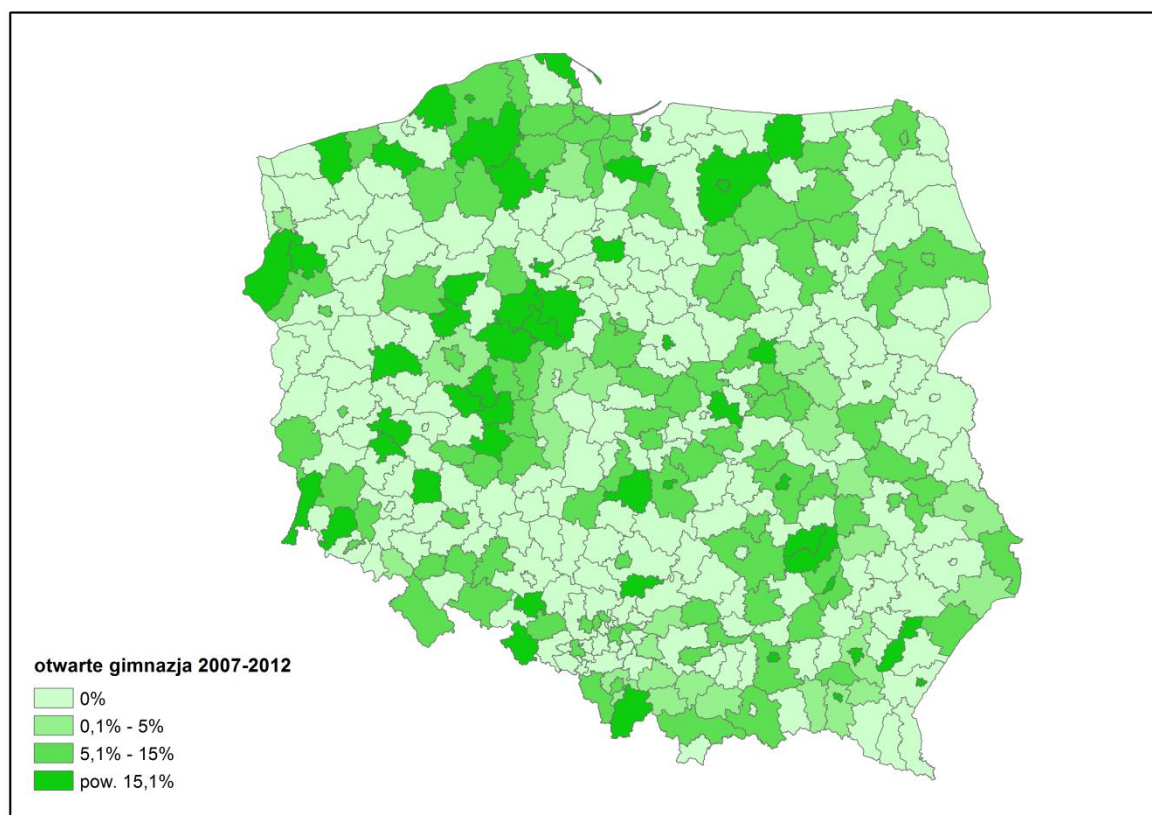
Złożoność otwieranych gimnazjów gminnych	Liczba szkół	Udział procentowy
Gimnazjum od razu tworzone w zespole	54	41,9%
Gimnazjum włączane do zespołu rok po utworzeniu	47	36,4%
Gimnazjum włączane do zespołu później	5	3,9%
Gimnazjum nadal samodzielne w roku 2012	23	17,8%
Razem	129	100,0%

Jak wynika z Tab. 58, ponad 82% wszystkich gimnazjów otwartych przez gminy w latach 2008–2012 od razu albo z pewnym opóźnieniem znalazła się w zespołach szkół. Warto zauważyć, że tabela uwzględnia również gimnazja gminne utworzone w roku 2012, o których dalszych losach nadal nie możemy nic powiedzieć w chwili pisania raportu. Po uwzględnieniu tylko gimnazjów otwieranych w latach 2008–2011 okazuje się, że do zespołów trafia ponad 90% z nich. To oszacowanie wydaje się najbliższe prawdy.

Tendencja gmin do tworzenia zespołów szkół złożonych ze szkoły podstawowej i z gimnazjum, a także ewentualnie z przedszkola, jest zastanawiająca i warta rozważenia. Wstępne uwagi w tej materii zamieszczamy w rozdziale 4.2.

Intensywność otwierania nowych gimnazjów najlepiej jest mierzyć stosunkiem ich liczby do liczby gimnazjów funkcjonujących w roku 2007. Tak rozumiana intensywność otwierania szkół jest nierównomierna w skali Kraju, patrz Mapa 12.

Mapa 12. Udział otwieranych gimnazjów w latach 2008–2012



Łącznie, utworzone w okresie 2008–2012 nowe gimnazja stanowiły 5,5% liczby gimnazjów funkcjonujących w roku 2007. Najwyższą intensywność otwierania gimnazjów odnotowano w województwie pomorskim (aż 8%), zaś najniższą w lubelskim oraz lubuskim (odpowiednio 3,1% i 3,2%).

3.4. Zmiany organu prowadzącego (w tym przekazywanie szkół)

3.4.1. Szkoły podstawowe

Zmiana organu prowadzącego to ważny i coraz bardziej powszechny rodzaj przekształcania szkół. Jej zasadniczym rodzajem jest przekazywanie przez gminę szkoły do prowadzenia innemu organowi. Jak opisywaliśmy w rozdziale 1.2, analizie będzie podlegać tylko zmiana typu organu prowadzącego. Przypomnijmy, że rozważamy pięć typów organów prowadzących: gminy, stowarzyszenia (w tym także fundacje i organizacje społeczne), podmioty komercyjne (w tym osoby prywatne, państwowe i niepaństwowe szkoły wyższe), organizacje wyznaniowe (w tym Caritas, która formalnie jest stowarzyszeniem), oraz inne (powiaty i województwa prowadzące znikomą liczbę szkół, głównie szkół mistrzostwa sportowego). Szczegółowy klasyfikacja typów organów prowadzących zawarta jest w Załączniku 2

Liczbę szkół podstawowych i ich uczniów według typu organu prowadzącego w roku 2007 oraz 2012 ilustruje Tab. 9. Przypomnijmy też (Tab. 11), że szkoły podstawowe prowadzone przez organy różnego typu różnią się między sobą średnią liczbą uczniów.

Zmiana organu prowadzącego może się w teorii odbyć pomiędzy dowolnymi z pięciu rodzajów organów prowadzących, jednak jak pokazuje Tab. 59, najczęstszym typem takiej zmiany jest przekazanie przez gminę szkoły stowarzyszeniom i w pewnym zakresie organom komercyjnym.

Tab. 59. Kierunki zmian organu prowadzącego szkół podstawowych w latach 2008–2012

Kierunek zmiany organu prowadzącego	2008	2009	2010	2011	2012	Razem
Gmina → stowarzyszenie	64	30	19	89	244	446
Gmina → organ komercyjny	0	6	2	13	17	38
Stowarzyszenie → gmina	5	2	4	4	2	17
Podmiot komercyjny → stowarzyszenie	2	2	2	1	1	8
Stowarzyszenie → podmiot komercyjny	2	0	4	0	1	7
Inne kierunki zmiany organu prowadzącego	1	7	2	2	3	15
Razem	74	47	33	109	268	531

Wśród zmian organu prowadzącego o innych kierunkach znajdują się zmiana stowarzyszenia bądź organu komercyjnego na organizację religijną (po trzy przekazania).

Tab. 59 pokazuje, że dominującym kierunkiem zmiany organu prowadzącego szkół podstawowych jest przekazywanie szkół stowarzyszeniom przez gminy. W całym analizowanym okresie ten kierunek stanowił 84% zmian organu, zaś w ostatnim, 2012 roku nawet 91%. Drugim kierunkiem co do częstotliwości zmiany organu prowadzącego było przekazywanie przez gminy szkół podmiotom komercyjnym, a dokładniej osobom fizycznym. W pewnej liczbie przypadków gminy przejmowały szkoły od stowarzyszeń. Pozostałe kierunki zmiany organu prowadzącego szkół podstawowych występowały sporadycznie.

Liczba szkół podstawowych prowadzonych przez organ danego typu ulega zmianie w wyniku zamknięcia lub otwarcia szkoły przez organ, oraz w wyniku przekazania szkoły organowi innego typu lub przejęcia od niego szkoły do prowadzenia. Procesy te dla szkół gminnych, stowarzyszeniowych i komercyjnych podsumowuje Tab. 60 (warto ją porównać z Tab. 59 oraz z Tab. 52).

Tab. 60. Zmiany liczb szkół podstawowych wg typu organu prowadzącego 2007/08–2012/13

	Typ organu prowadzącego		
	Gmina	Stowarzyszenie	Podmiot komercyjny
Liczba szkół w roku szkolnym 2007/08	12 691	544	183
Liczba szkół zamkniętych	858	66	26
Liczba szkół otwartych	31	42	86
Liczba szkół przekazanych organom innego typu	487	27	13
Liczba szkół przejętych od organów innego typu	21	456	45
Liczba szkół w roku szkolnym 2012/13	11 398	949	275

Liczba szkół gminnych zmniejsza się przede wszystkim z powodu zamykania szkół, a także z powodu przekazywania ich innym podmiotom. Bilans otwierania i zamykania szkół stowarzyszeniowych jest ujemny, ale ich liczba szybko rośnie, ponieważ przejmują one bardzo dużo szkół, przede wszystkim od gmin. Podmioty komercyjnie, odwrotnie niż stowarzyszenia, znacznie więcej szkół otwierają niż przejmują.

Trzeba zwrócić uwagę na to, że stowarzyszenia głównie „ratują” małe szkoły na wsi, zaś nowo powstałych szkół stowarzyszeniowych jest bardzo niewiele. Przepuszczalnie główną barierą tworzenia nowych szkół przez stowarzyszenia jest brak odpowiednich środków finansowych na starcie. W przeciwieństwie do początku okresu transformacji ustrojowej, kiedy samorządnie organizujący się rodzice tworzyli wiele nowych szkół stowarzyszeniowych (w tym społecznych), obecny stan wskazuje raczej na słabość społeczeństwa obywatelskiego, a wzrost liczby szkół stowarzyszeniowych jest napędzany głównie obawą przed likwidacją szkół gminnych. Organizacje komercyjne, przeciwnie, starannie wybierają sobie lokalizację w dużych miastach, gdzie znajdują popyt na swoje usługi i tam otwierają nowe szkoły. Stać je na wynajęcie ładnego budynku, więc nie są zainteresowane przejmowaniem wiejskich szkółek w złym stanie technicznym i bez perspektyw wzrostu liczby uczniów. Z punktu widzenia władz gminnych otwieranie szkół komercyjnych jest czasem traktowane jako „psucie sieci”, gdyż w szkołach gminnych zostaje mniej uczniów niż planowano. Gminy narzekają też, że konkurencja zabiera im najlepszych uczniów.

W ostatnich latach liczba przekazywanych szkół skokowo rośnie. Gminy wykorzystują nowe możliwości przekazywania szkół stowarzyszeniom na podstawie umowy (od roku 2009). Jest jeszcze zbyt wcześnie by zaobserwować zwrotne przekazania szkoły podstawowej gminie, jednak warto pamiętać, że taka sytuacja może nastąpić (stowarzyszenie nie może zamknąć przejętej na podstawie umowy szkoły).

Przypomnijmy (rozdział 1.2), że istnieją dwa tryby przekazania szkoły: z umową, czyli na podstawie art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty, i bez umowy, poprzez formalną likwidację szkoły przez gminę i utworzenie w tym samym budynku nowej szkoły prowadzonej przez stowarzyszenie. Analogicznie do trybu zamykania szkoły (por. Tab. 46), odpowiednie informacje zawarte są tylko w uchwałach rad gmin i nie są dostępne w bazach SIO. Z tego powodu liczbę przekazanych szkół według trybu ich przeka-

zania można tylko oszacować. Do tych szacunków wykorzystujemy rok przekazania szkoły (możliwość przekazania z umową pojawiła się dopiero w roku 2009) i status szkoły (szkoła przekazana na podstawie umowy musi być publiczna). Samorząd może przekazać prowadzenie szkoły w dowolnym momencie roku szkolnego, jednak najczęściej przekazuje od nowego roku szkolnego. Gminy uchwały o zamknięciu szkoły muszą podjąć do końca lutego, w związku z tym, że art. 5. ust. 5g ustawy obowiązuje od 22 kwietnia 2009 roku, prawdopodobnie gminy, które były zainteresowane przekazaniem szkoły w 2009 podjęły uchwały o likwidacji zanim przepis wszedł w życie. Z tego powodu w Tab. 61 przedstawiamy szkoły przekazane z umową i bez umowy dopiero od 2010 roku.

Tab. 61. Szkoły przekazane z umową i bez umowy - oszacowanie

Tryb przekazania	2010	2011	2012
Z umową	14	47	146
Bez umowy	7	55	115
Odsetek szkół przekazanych z umową	66,7%	46,1%	55,9%

Tab. 61 przedstawia górne oszacowanie liczby szkół przekazanych z umową oraz dolne oszacowanie liczby szkół przekazanych bez umowy. Jak już wielokrotnie zauważyliśmy, rok 2010 był wyjątkowy (patrz rozdział 4.1). W roku 2012, po trzech latach od wprowadzenia możliwości przekazania szkoły z umową, nadal w 44% przypadków gminy przy przekazywaniu szkół podstawowych nie korzystały z tej możliwości. Przepis umożliwiający przekazanie szkoły miał ułatwić przejmowanie szkół przez stowarzyszenia, jednak trudno stwierdzić, czy cel został osiągnięty. Federacja Inicjatyw Oświatowych (FIO), która pomaga w zakładaniu stowarzyszeń przejmujących prowadzenie szkoły, poleca tryb przejęcia szkoły bez umowy²⁰. Magdalena Panufnik w specjalnie wydany dla stowarzyszeń poradniku o przejmowaniu prowadzenia szkół analizuje wady i zalety obu rozwiązań²¹. Główną wadą przekazania szkoły na podstawie umowy jest niemożność przekazania części szkoły (np. oddziałów 1-3) czy często zamykanych przez gminy filii szkoły (por. rozdział 3.2). Kolejną ograniczeniem jest brak możliwości swobodnego wyboru kadry oraz form jej zatrudnienia. Stowarzyszenie przejmujące szkołę na podstawie umowy musi zaproponować wszystkim nauczycielom nowe warunki pracy i płacy. Jeśli nauczyciel przyjmie te warunki, pozostanie w przejętej szkole, natomiast jeśli odmówi, jego umowa zostanie rozwiązana po trzech miesiącach od złożenia oświadczenia. Jednak do tego czasu zakres praw i obowiązków nauczyciela nie może ulec zmianie. Stowarzyszenie przejmując szkołę przejmuje także wszystkich pracowników niepedagogicznych, co może je narazić na trudności finansowe w początkowym okresie.

Również proces ustalania warunków umowy między samorządem a stowarzyszeniem może prowadzić do trudności. Z drugiej strony zaletą przekazania szkoły na podstawie umowy jest możliwość przejęcia szkoły w trakcie roku szkolnego, brak konieczności uzyskania różnych pozwoleń (odbior budynku przez Państwową Straż Pożarną oraz Państwową Inspekcję Sanitarną) oraz dotacja przysługująca stowarzyszeniu od dnia przejęcia szkoły bez żadnych dodatkowych formalności.

²⁰ A. Kozińska-Bałdyga, E. Tołwińska-Królikowska, *Prowadzenie szkoły. Jaki organ prowadzący wybrać?*, w K. Lipka-Szostak (red.) *Mała szkoła. Poradnik dla Stowarzyszeń Rozwoju Wsi*, FIO Warszawa 2012

²¹ M. Panufnik, *Założyć nową szkołę, czy przejąć istniejącą? Wady i zalety obu rozwiązań*, w K. Lipka-Szostak (red.) *Mała szkoła. Poradnik dla Stowarzyszeń Rozwoju Wsi*, FIO Warszawa 2012

Przejęcie szkoły bez umowy jest mniej skomplikowane, ponieważ nie jest wymagana zgoda kuratorium, można też w tym trybie przekazywać szkoły mające więcej niż 70 uczniów. Szkoła może zostać utworzona tylko z początkiem roku szkolnego, ale stowarzyszenie może dowolnie kształtować skład kadry nauczycielskiej. Dla dalszego funkcjonowania przejętej szkoły istotny jest jej status publiczny bądź niepubliczny. Dotacja przekazywane przez gminę szkole niepublicznej jest zazwyczaj niższa niż dotacja dla szkoły publicznej. Szkołom publicznym przysługuje dotacja w wysokości co najmniej średnich wydatków bieżących gminy na ucznia gminnej szkoły tego samego typu, podczas gdy dla szkół niepublicznych wysokość dotacji na ucznia nie może być niższa niż otrzymywana przez gminę subwencja na ucznia szkoły tego samego typu. Ponieważ niemal wszystkie samorządy w Polsce wydają na swoje szkoły więcej niż otrzymują w subwencji oświatowej, dotacja dla szkół publicznych jest zazwyczaj wyższa.

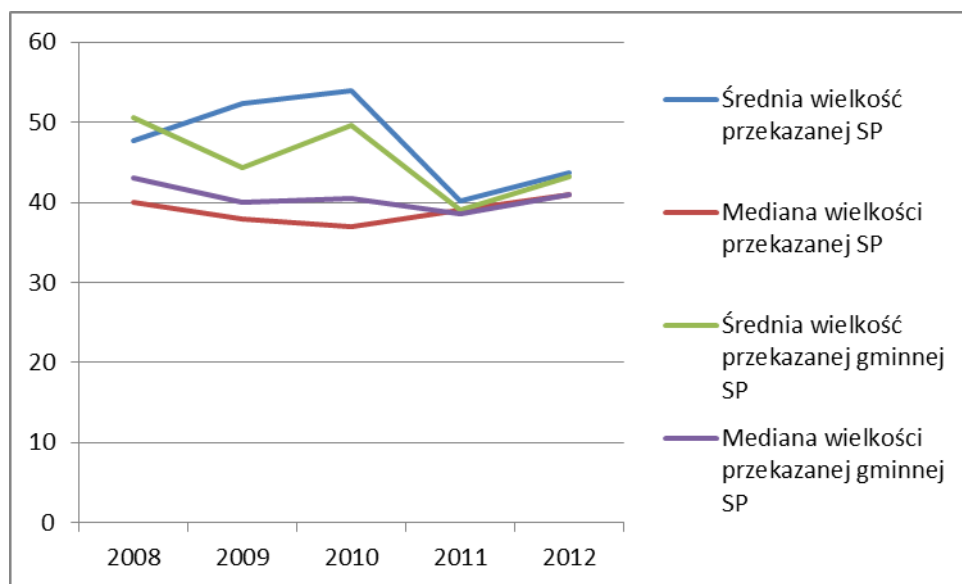
Jednak możliwość wyboru statusu szkoły jest często pozorna. Stowarzyszenie chcąc założyć szkołę publiczną (tryb bez umowy) musi wystąpić z wnioskiem do gminy o udzielenie zezwolenia na założenie szkoły do 30 września roku poprzedzającego rok jej założenia (art. 58 ust. 4 ustawy o systemie oświaty). W wielu przypadkach społeczność lokalna, która chce przejąć prowadzenie szkoły dowiadyuje się o likwidacji szkoły po upływie tego terminu (na przykład w lutym po podjęciu przez radę gminy uchwały intencyjnej), więc chcąc „ratować” szkołę, z konieczności zgadza się na jej niepubliczny status i niższe dotacje²², nawet jeśli nie zamierzają pobierać czesnego. Wówczas jednak natrafiają na inny problem, mianowicie trudności z uzyskaniem dotacji od gminy od początku funkcjonowania szkoły. Ponieważ stowarzyszenie nie poinformowało oficjalnie gminy o przewidywanej liczbie uczniów w ustawowym terminie do końca września poprzedniego roku (art. 90 ust. 2a cytowanej ustawy), to gmina nie ma obowiązku przekazywania dotacji przez pierwsze 4 miesiące działania szkoły.

Przekazywane są przede wszystkim samodzielne szkoły podstawowe (84,9% przekazanych) oraz szkoły prowadzące nauczanie od pierwszej do szóstej klasy (86,4% przekazanych). Innymi słowy, stowarzyszenia zdecydowanie rzadko przejmują filie szkół oraz szkoły niepełne (nie mogą też, jak wspomnieliśmy wyżej, przejąć filii na podstawie umowy). Nie jest to zaskakujące – koszty utrzymania tych szkół są bardzo wysokie nawet dla samorządów. Stowarzyszenia mające do dyspozycji bardzo ograniczone środki (z dotacji samorządu), tym bardziej nie są w stanie ich utrzymać.

Rys. 25 przedstawia medianę i średnią liczby uczniów przekazanych szkół podstawowych ogółem oraz przekazanych szkół gminnych.

²² K. Majewska, *Jak założyć Małą Szkołę? Wybór między szkołą publiczną i niepubliczną prowadzoną przez stowarzyszenie*, w K. Lipka-Szostak (red.) *Mała szkoła. Poradnik dla Stowarzyszeń Rozwoju Wsi*, FIO, Warszawa 2012

Rys. 25. Średnia i mediana liczby uczniów przekazanej szkoły podstawowej 2008–2012

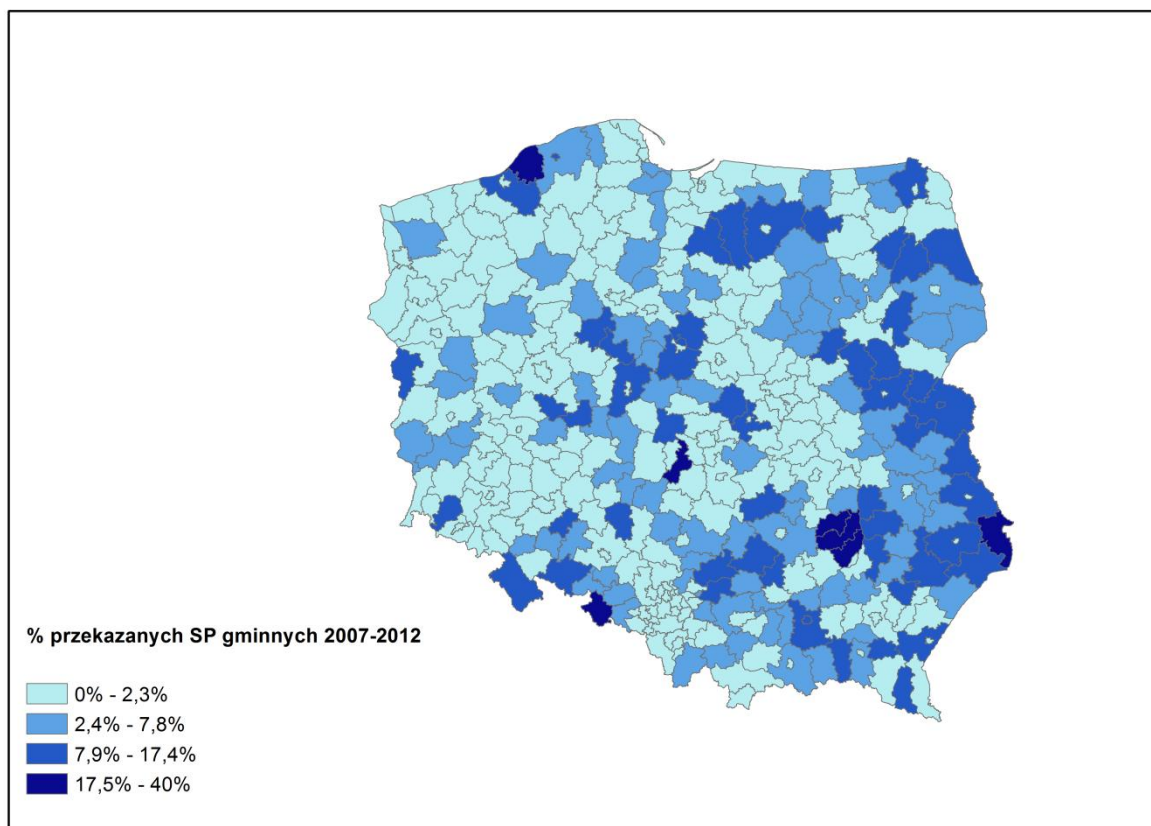


Porównanie z Rys. 17 pokazuje, że szkoły przekazywane są istotnie większe niż szkoły zamykane. Połowa z tych szkół ma powyżej 40 uczniów. Jednak nadal są to bardzo małe placówki oświatowe, których koszt utrzymania jest nieproporcjonalnie wysoki. Możemy w tym miejscu postawić hipotezę, że oprócz górnej granicy liczby uczniów przekazywanej szkoły określonej przez ustawę, powyżej której przekazanie jest niemożliwe (70 uczniów), istnieje także granica dolna, ustalana przez rynek oświatowy. Ta dolna granica to minimalna liczba uczniów, pozwalająca na utrzymanie szkoły po jej przejęciu przez stowarzyszenie²³.

Zróżnicowanie terytorialne intensywności przekazywania szkół w latach 2007–2012 pokazuje Mapa 13.

²³ Czasem ta dolna granica jest określana explicite, np. Stowarzyszenie Edukator z Łomży ustaliło, że nie przejmuje szkół, do której uczęszcza mniej niż 20 uczniów.

Mapa 13. Szkoły gminne przekazane stowarzyszeniom i organom komercyjnym w latach 2007–2010



Najczęściej szkoły przekazuje się na wschodzie Polski – pas przekazanych szkół rozciąga się od województwa warmińsko-mazurskiego, poprzez województwo podlaskie, północno-wschodnią część województwa mazowieckiego, województwo lubelskie, świętokrzyskie i część województwa podkarpackiego. Drugi obszar, gdzie koncentrują się przekazywane szkoły przebiega na granicy województwa warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego i łódzkiego. Najwięcej szkół zostało przekazanych w województwie świętokrzyskim (9%) i lubelskim (8,5%), najmniej w pomorskim (1,6%). Największy odsetek swoich szkół przekazały gminy z powiatu głubczyckiego (40%) w województwie opolskim. Przypomnijmy, że Mapa 5 przedstawia procentowy udział małych szkół (poniżej 71 uczniów) wśród wszystkich szkół podstawowych, a więc wskazuje obszary z dużym udziałem szkół potencjalnie możliwych do przekazania.

Przekazane szkoły w większości prowadzone są przez lokalne stowarzyszenia powstałe często dla ratowania zagrożonej zamknięciem placówki. Wspomniane już FIO wspiera zakładanie stowarzyszeń rozwoju wsi przejmujących małe szkoły, i ma dziś w swojej bazie 307 stowarzyszeń prowadzących przedszkola i szkoły²⁴. Jednak w bazach SIO nie jest możliwe zidentyfikowanie szkół prowadzonych

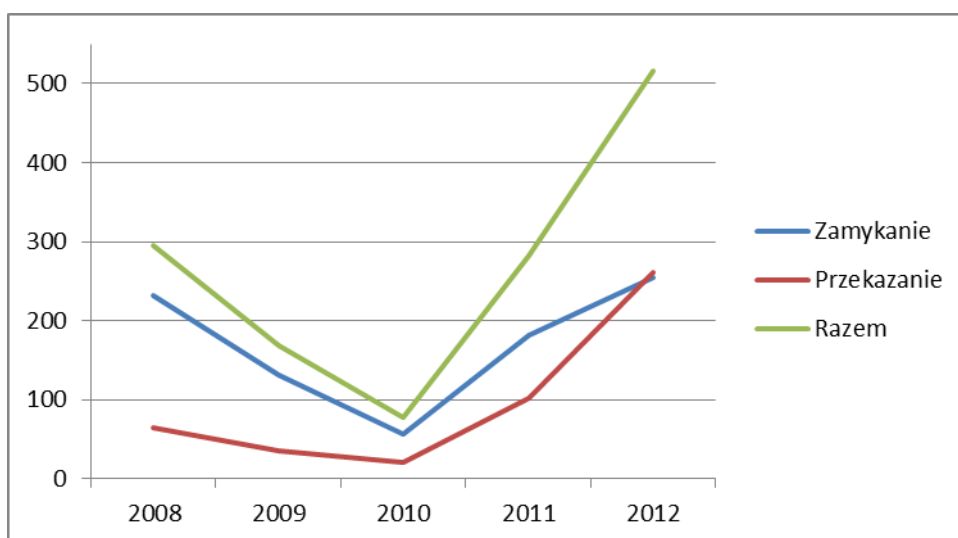
²⁴ FIO, Baza stowarzyszeń rozwoju wsi, <http://fio.org.pl>.

przez stowarzyszenia współpracujące z FIO spośród wszystkich 949 szkół stowarzyszeniowych funkcjonujących w Polsce (patrz Tab. 9).

Społeczno-Oświatowe Stowarzyszenie Pomocy Pokrzywdzonym i Niepełnosprawnym „Edukator” z Łomży powstało w 1999 roku i od początku swej działalności zajmowało się „ratowaniem” małych szkół przed zamknięciem. Początkowo stowarzyszenie działało na terenie województwa podlaskiego, dziś prowadzi szkoły podstawowe i przedszkola na terenie kilku województw. Edukator jest jedynym tego typu stowarzyszeniem, które specjalizuje się w przejmowaniu małych placówek i wypracowało model zarządzania małą szkołą. Edukator przez cały okres swej działalności zamknął 5 szkół z powodów demograficznych, tzn. wtedy, gdy liczba uczniów spadła poniżej 20. Edukator opisuje prowadzone przez siebie szkoły jako „tańsze i bardziej efektywne” (niż samorządowe)²⁵.

Warto zauważyć, że gmina, która z różnych powodów ma trudności z utrzymaniem małych szkół, posiada dwie zasadnicze strategie rozwiązania problemu: może szkołę zamknąć albo przekazać ją do prowadzenia innemu organowi (w praktyce przede wszystkim stowarzyszeniom). Rys. 26 ilustruje dynamikę tych dwóch rozwiązań.

Rys. 26. Dynamika zamykania i przekazywania szkół podstawowych przez gminy

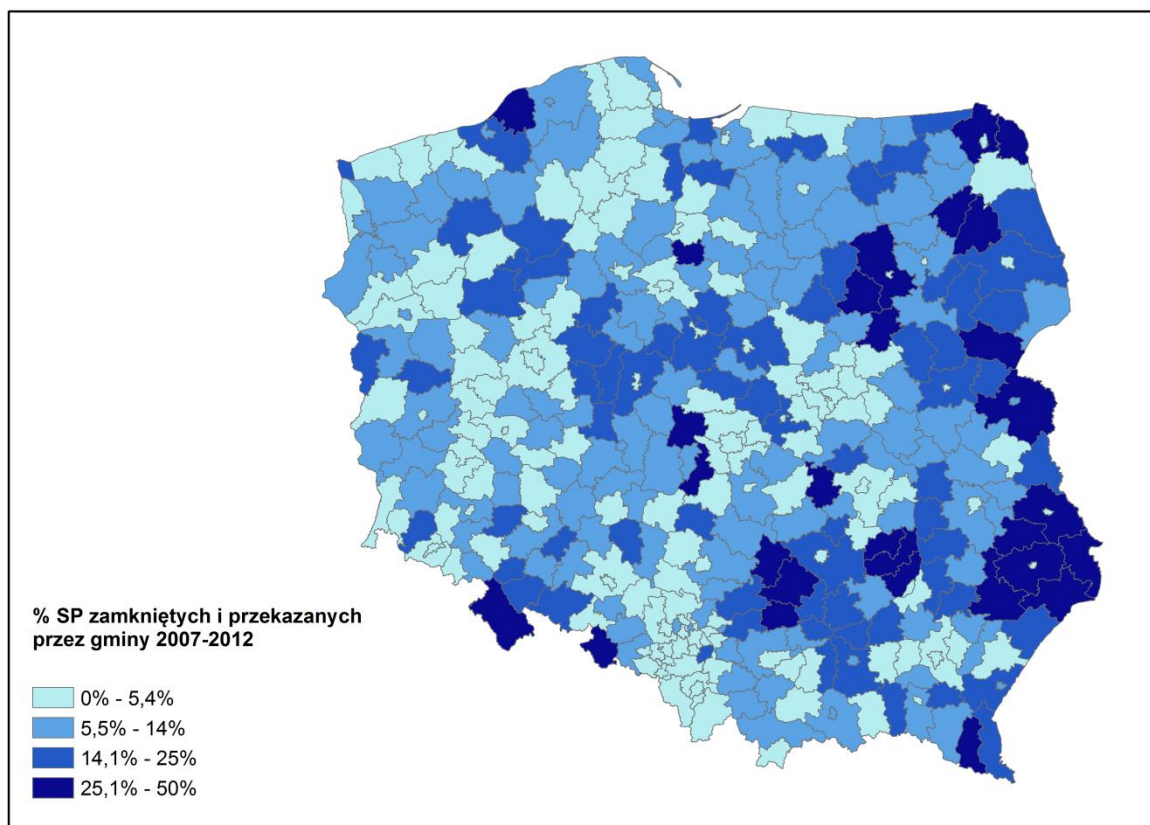


Przed wszystkim musimy zwrócić ponownie uwagę na spadek liczby decyzji o zmianach sieci w roku 2010 (zauważony wcześniej podczas analizy Rys. 11, por. rozdział 4.2). Przed rokiem 2010 przekazywanie szkół było możliwe wyłącznie przez likwidację szkoły gminnej i otwarcie szkoły w tym samym miejscu przez inny organ. Rys. 26 pokazuje, że z tego powodu do roku 2010 gminy przekazywały niewiele szkół, znacznie mniej niż zamykały bezpowrotnie. W ostatnim badanym roku 2012 gminy z równą częstotliwością zamykały i przekazywały szkoły.

Poniższa Mapa 14 przedstawia łącznie decyzje gmin o zamknięciu bądź przekazaniu stowarzyszeniom szkół podstawowych.

²⁵ S. O. S. Edukator, *Model wiejskiej szkoły prowadzonej przez zewnętrzną organizację pożytku publicznego*, Łomża 2013

Mapa 14. Szkoły podstawowe zamknięte i przekazane przez gminy w latach 2007–2012



Dla porównania przypomnijmy, że Mapa 5 pokazuje procentowy udział małych szkół w powiecie. Jak widzimy, mapy te przedstawiają podobny obraz - najczęściej szkół samorządowych ubyło na wschodzie Polski, czyli tam gdzie było najwięcej małych szkół.

3.4.2. Gimnazja

Zmiana organu prowadzącego gimnazjum jest zjawiskiem sporadycznym: w okresie 2007 do 2012 dokonano tego zaledwie 53 razy. Ograniczamy się do wskazania najczęstszych kierunków zmiany organu prowadzącego tych szkół.

Tab. 62. Kierunki zmiany organu prowadzącego gimnazjów w latach 2008–2012

Kierunek zmiany organu prowadzącego	2008	2009	2010	2011	2012	Razem
Gmina → stowarzyszenie	2	0	0	8	7	17
Gmina → organy niebędące stowarzyszeniami	1	0	0	0	1	2
Pozostałe organy → gmina	1	0	0	1	0	2
Organ komercyjny → stowarzyszenie	0	2	2	1	1	6
Stowarzyszenie → organ komercyjny	0	1	2	1	1	5
Inne kierunki zmiany organu prowadzącego	4	3	3	5	6	21
Razem	8	6	7	16	16	53

Podczas gdy przekazanie szkoły przez gminę stowarzyszeniu jest dominującą formą zmiany organu prowadzącego szkół podstawowych, w przypadku gimnazjum jest to zaledwie jedna trzecia wszystkich zmian organu prowadzącego.

3.5. Zmiany stopnia organizacji szkół

Niniejszy rozdział dotyczy wyłącznie szkół podstawowych, gdyż zmiany stopnia organizacji odnoszą się tylko do nich (gimnazja mają tylko jeden stopień organizacji).

Przez stopień organizacji szkoły rozumiemy zestaw klas, które są prowadzone w danej szkole podstawowej (patrz strona 19). Wyróżniamy trzy stopnie organizacji: 1-3, 4-6 oraz 1-6. Teoretycznie możliwe jest więc sześć kierunków zmiany stopnia organizacji, jednak jak pokazuje poniższa Tab. 63, tylko dwa kierunki zmian mają istotne znaczenie.

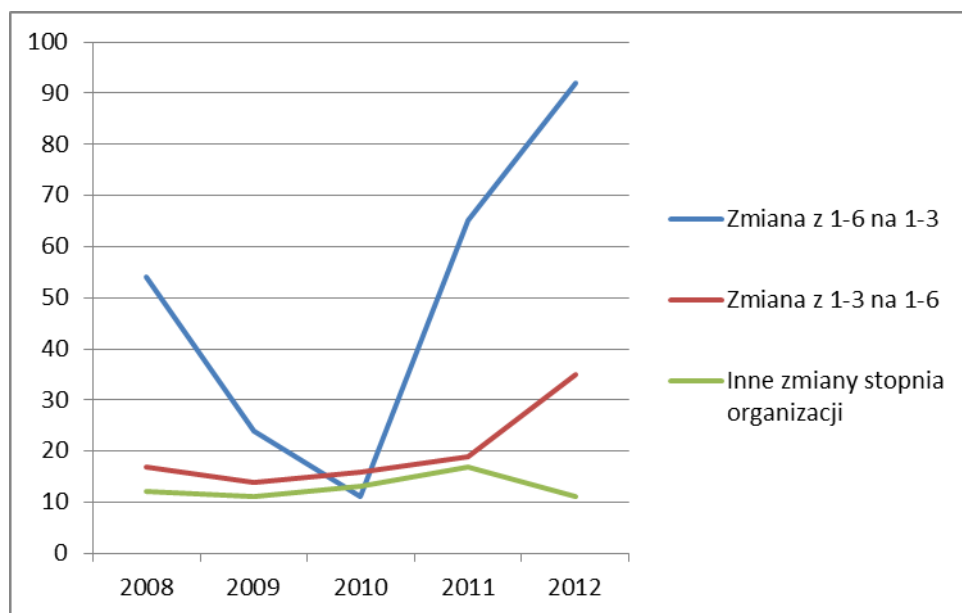
Tab. 63. Kierunki zmian stopnia organizacji szkół podstawowych w latach 2008–2012

Kierunek zmiany stopnia organizacji szkoły	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	Razem
1-3 → 1-6	17	14	16	19	35	101
1-3 → 4-6	0	2	3	0	0	5
1-6 → 1-3	54	24	11	65	92	246
1-6 → 4-6	7	5	8	8	7	35
4-6 → 1-6	4	3	1	7	3	18
4-6 → 1-3	1	1	1	2	1	6
Razem	83	49	40	101	138	411

W sumie w analizowanym okresie zmieniono stopień organizacji 411 szkół, przy czym 60% tych zmian to ograniczenie pełnej szkoły podstawowej do nauczania początkowego (246 decyzji), zaś 25% – zmiany w odwrotnym kierunku (101 decyzji). Inne zmiany miały charakter incydentalny, przy czym niektóre z nich mogą mieć charakter błędu danych (na przykład zmiana typu 1-3 → 4-6).

Dynamikę tych zmian ilustruje Rys. 27 (dla czytelności wykresu zmiany rzadko mające miejsce połączono w jedną grupę).

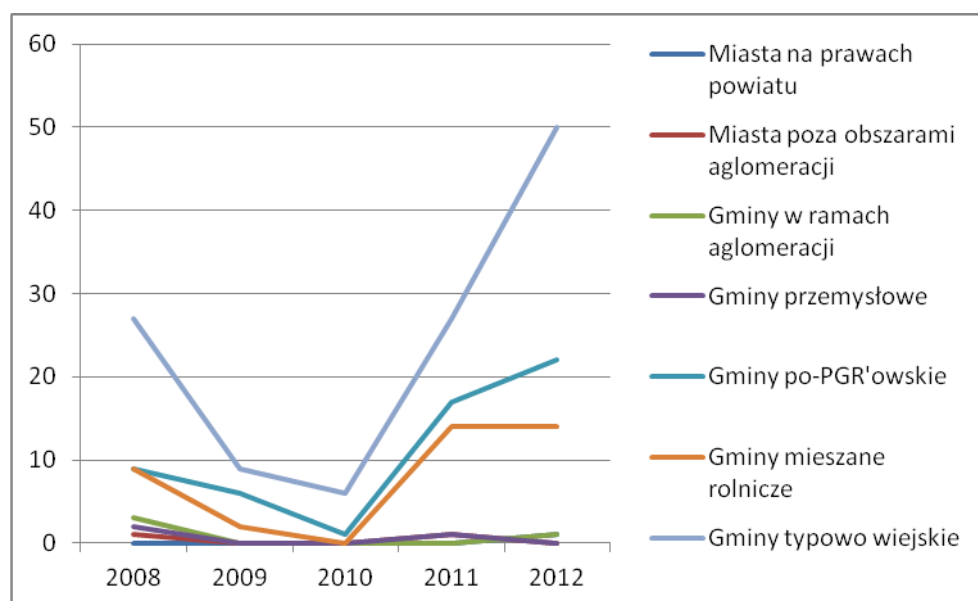
Rys. 27. Dynamika zmian stopnia organizacji szkoły podstawowej w latach 2007–2012



Rys. 27 pokazuje, że tylko zmiany stopnia organizacji z pełnej szkoły podstawowej na szkołę ograniczoną do nauczania początkowego mają w roku 2010 zmniejszoną intensywność. Potwierdza to hipotezę roku wyborczego (rozdział 4.1).

Spójrzmy zatem, w jakich gminach pod względem typu funkcjonalnego zachodzą przekształcenia pełnych gminnych szkół podstawowych w szkoły z nauczaniem początkowym (z klasami 1-3).

Rys. 28. Ograniczenie gminnej szkoły podstawowej do nauczania początkowego wg typu gminy 2008–2012.



Obniżenie stopnia organizacji to zjawisko typowo wiejskie. W miastach taka zmiana sieci szkolnej nie występuje.

Proces zmiany struktury szkół podstawowych ze względu na stopień organizacji ilustruje Tab. 64. Liczby ze znakiem dodatnim oznaczają zwiększenie liczby szkół danego typu (przez utworzenie lub przez przekształcenie ze szkoły innego typu). Liczby ze znakiem ujemnym odpowiadają zmniejszeniu się liczby szkół danego typu (przez zamknięcie lub przez przekształcenie ze szkoły innego typu). Wiersz drugi i trzeci Tab. 64 odpowiada odpowiednio danym z Tab. 44 i Tab. 54. Kolejne wiersze przedstawiają inaczej pokazane dane z Tab. 63. Na przykład wiersz czwarty oznacza, że w latach 2007–2012 spośród wszystkich szkół podstawowych prowadzących tylko nauczania początkowe (szkoły typu 1 – 3), 106 szkół zmieniło stopień organizacji (stąd minus 106 w pierwszej kolumnie), z tego pięć na stopień organizacji 4 – 6, zaś 101 na stopień 1 – 3.

Tab. 64. Proces przekształcania szkół podstawowych ze względu na stopień organizacji 2007–2012

	1 – 3	4 – 6	1 – 6
Liczba szkół w roku 2007	898	62	12 523
Liczba szkół zamkniętych	-455	-42	-457
Liczba szkół utworzonych	+113	+5	+49
Przekształcenie szkół typu 1 – 3	-106	+6	+101
Przekształcenie szkół typu 4 – 6	+6	-24	+18
Przekształcenie szkół typu 1 – 6	+246	+35	-281
Liczba szkół w roku 2012	702	41	11 953

Tab. 64 pokazuje, że chociaż w badanym okresie zamknięto około połowy szkół podstawowych tylko z nauczaniem początkowym, a około 100 z nich przekształcono, przede wszystkim na pełne szkoły podstawowe, to jednocześnie powstało ponad 110 nowych szkół z nauczaniem w klasach 1 – 3, a w niemal 250 pełnych szkołach podstawowych ograniczono nauczanie do pierwszych trzech klas. W efekcie liczba tych szkół spadła o około 200. Jest to więc proces w miarę stabilny. Analogicznej stabilności brakuje dla pełnych szkół podstawowych, których zamyka się niemal dziesięciokrotnie więcej niż otwiera, a przekształcanych niepełnych szkół podstawowych na pełne jest mniej niż połowa szkół przekształcanych w odwrotnym kierunku.

Warto zwrócić uwagę na to, jakie organy prowadzące podejmują decyzje o zmianie stopnia organizacji szkoły podstawowej. Poniższa Tab. 65 podaje rozkład podejmowanych decyzji o zmianach w różnych kierunkach w zależności od typu organu prowadzącego. Zgodnie z wynikami Tab. 63, wyróżniono dwa dominujące kierunki zmiany stopnia organizacji, mianowicie 1-6 → 1-3 oraz 1-3 → 1-6, a wszystkie pozostałe podano łącznie.

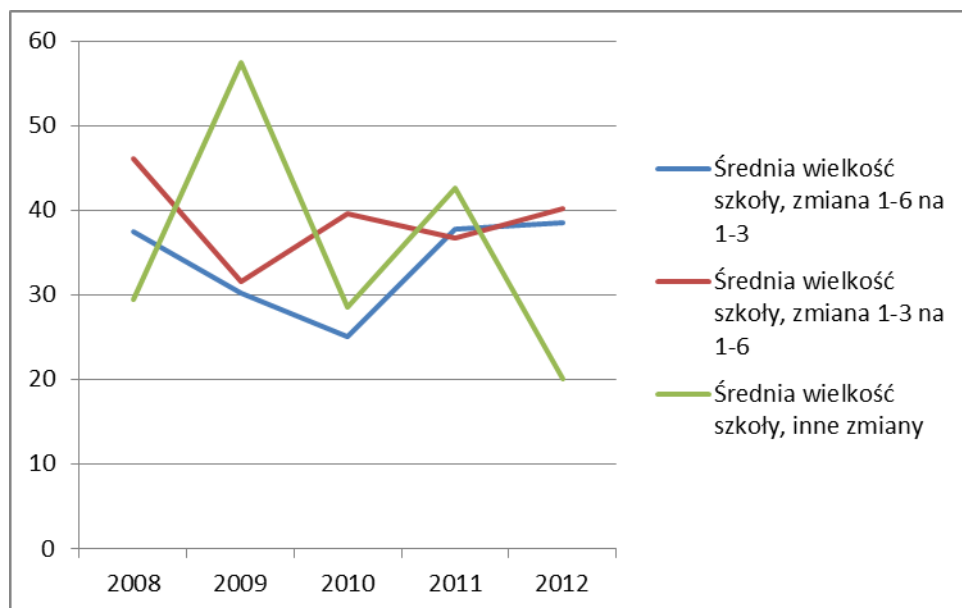
Tab. 65. Zmiany stopnia organizacji szkoły podstawowej według typu organu prowadzącego 2008–2012

	1-6 → 1-3	1-3 → 1-6	Inne kierunki zmiany stopnia organizacji
Gmina	90,7%	30,7%	60,9%
Stowarzyszenie	3,7%	38,6%	12,5%
Organ komercyjny	5,7%	26,7%	26,6%
Organizacja wyznaniowa	0,0%	4,0%	0,0%
Inny	0,0%	0,0%	0,0%

Decyzje o ograniczeniu pełnej szkoły podstawowej do nauczania początkowego to niemal wyłącznie decyzje gmin. Jest to reakcja organu prowadzącego na malejącą pod wpływem niżu demograficznego liczbę uczniów w szkołach. W wyniku takiej zmiany szkoła może efektywniej wykorzystywać nauczycieli przedmiotów, przenosząc ich razem ze starszymi uczniami do większych szkół, i jednocześnie zapewnić młodszym uczniom naukę blisko domu. Poniżej też zobaczymy (por. Tab. 66), że takie decyzje mogą być pierwszym krokiem do likwidacji szkoły. Jak pamiętamy z Rys. 28, są to przede wszystkim decyzje gmin typowo wiejskich, po-PGR'owskich i mieszanych rolniczych. Organy komercyjne i stowarzyszenia nie dokonują takich zmian szkół, gdyż ich budżet jest bezpośrednio zależny od liczby uczniów. Natomiast organy te znacznie częściej rozszerzają funkcjonowanie szkoły z nauczania początkowego do pełnej szkoły podstawowej. Może to wynikać z naturalnego rozwoju niedawno założonej szkoły, w której na początku było tylko parę początkowych roczników uczniów, którzy w kolejnych latach przechodzili do starszych klas. Pewnym zaskoczeniem może być znaczący udział gmin w podejmowaniu tego typu decyzji o stopniu organizacji szkoły. Bliższa analiza danych pokazuje, że wiele tak przekształcanych szkół zostało następnie przekazanych stowarzyszeniom. Ponadto udział gmin w decyzjach o rozszerzeniu nauczania wynosił około 20% w latach 2008 do 2010, aby następnie wzrosnąć do około 40%. Jest to przypuszczalnie efekt nowych regulacji prawnych, czyli umożliwienia przekazywania małych szkół na podstawie umowy (przypomnijmy za rozdziałem 1.2, że na podstawie umowy można przekazać wyłącznie pełną szkołę podstawową).

Na Rys. 29 przedstawiono, dla kolejnych lat, średnią wielkość szkół podlegających zmianie stopnia organizacji (przyjęto ten sam podział kierunków zmian stopnia organizacji co w Tab. 65). Uśredniono liczbę uczniów szkoły podaną we wrześniu poprzedzającym decyzję o zmianie stopnia organizacji szkoły.

Rys. 29. Średnia liczba uczniów szkoły podstawowej zmieniającej stopień organizacji 2007–2012



Naturalnym przypuszczeniem jest, że pełne szkoły podstawowe przekształcane na szkoły typu 1 – 3 będą małe, zaś szkoły przekształcane w odwrotnym kierunku – stosunkowo duże. Jest to jednak tylko częściowo słuszne. Rys. 29 pokazuje, że obie grupy obejmują bardzo małe szkoły (średnia wielkość około 40 uczniów). Jednak na podstawie dyskusji przeprowadzonej po Tab. 65 możemy stwierdzić, że wielkość szkół w tych grupach wynika z odmiennych przyczyn. Pełne szkoły podstawowe przekształcane na szkoły tylko z nauczaniem początkowym są małe, gdyż są to wiejskie szkoły podstawowe prowadzone przez gminy, w których utrzymywanie starszych klas staje się niecelowe (por. Rys. 28). Szkoły przekształcane w kierunku odwrotnym to albo szkoły prowadzone przez stowarzyszenia i organy komercyjne, które są zazwyczaj niewielkie (por. Tab. 11), albo małe szkoły wiejskie, które gminy planują przekazać stowarzyszeniom i dlatego rozszerzają prowadzone w nich nauczanie. Warto zauważyć też, że wielkość szkół poddawanych pozostałym zmianom stopnia organizacji waha się w kolejnych latach w sposób dosyć losowy, co potwierdza wcześniejsze wątpliwości co do wiarygodności odpowiednich danych.

Często wyrażaną obawą rodziców jest przekonanie, że ograniczenie pełnej szkoły podstawowej do nauczania początkowego jest pierwszym krokiem do likwidacji szkoły. Możemy analizować to zjawisko, chociaż musimy się ograniczyć do okresu od 2008 do 2011 roku (tylko dla tych szkół możemy sprawdzić, czy potem zostały one zamknięte), a więc odpowiednich decyzji nie było wiele. Zgodnie z Tab. 63, w badanym okresie ograniczono do nauczania początkowego 154 pełne szkoły podstawowe. Tab. 66 pokazuje liczbę szkół, które ograniczono w odpowiednim roku do nauczania początkowego oraz liczbę tych spośród nich, które w latach późniejszych zostały zamknięte.

Tab. 66. Zamykanie szkół podstawowych ograniczonych wcześniej do nauczania początkowego

	2008	2009	2010	2011	Razem
Szkoły ograniczone do 1-3	54	24	11	65	154
Szkoły potem zamknięte	22	9	5	9	45
Odsetek szkół zamkniętych	40,7%	37,5%	45,5%	13,8%	29,2%

W sumie spośród wszystkich szkół podstawowych, w których ograniczono pracę szkoły do nauczania początkowego, niemal 30% zostało w późniejszym terminie zamkniętych. Odsetek ten jest większy dla szkół ograniczanych do nauczania początkowego w latach wcześniejszych z tego prostego powodu, że na ogół decyzje o zamknięciu szkoły były podejmowane później niż rok po ograniczeniu do nauczania początkowego. Może to oznaczać, że części szkół, w których nauczanie ograniczono do nauczania początkowego w roku 2011, i które nie zostały zamknięte w roku 2012, grozi likwidacja w nadchodzących latach. Dla tej grupy 45 szkół możemy także zbadać, ile lat upłynęło od decyzji o ograniczeniu pracy do nauczania początkowego do decyzji o likwidacji szkoły. Odpowiednie dane przedstawia.

Tab. 67. Liczba lat od ograniczenia do nauczania początkowego do likwidacji szkoły podstawowej

Liczba lat od ograniczenia do nauczania początkowego do likwidacji szkoły	Liczba szkół	Odsetek szkół
1	15	33,3%
2	15	33,3%
3	9	20,0%
4	6	13,3%

Spośród pełnych szkół podstawowych, w których ograniczono pracę szkoły do nauczania początkowego, w ciągu dwóch lat zamknięto 66%. Niestety okres, dla którego dostępne są dane, jest bardzo krótki i liczba analizowanych szkół jest niewielka. Pomimo to można stwierdzić, że obawy rodziców, że ograniczenie do nauczania początkowego jest pierwszym krokiem do likwidacji szkoły, są uzasadnione. Potwierdza to też wyniki Tab. 44, że w badanym okresie zlikwidowano połowę funkcjonujących w roku 2007 szkół podstawowych z samym nauczaniem początkowym.

3.6. Zmiany złożoności szkół

3.6.1. Szkoły podstawowe

W Tab. 16 analizowaliśmy szkoły podstawowe w podziale na dość szczegółowe typy złożoności szkoły: filie szkoły, samodzielne szkoły podstawowe z oddziałami przedszkolnymi i bez nich, szkoły podstawowe w zespołach szkół z przedszkolem, z gimnazjum, z przedszkolem i gimnazjum. Jednak do analizy zmian złożoności tak szczegółowy podział nie jest zbyt wygodny, gdyż nie rozróżnia zmian w zespołach, które nie dotyczą bezpośrednio samej szkoły podstawowej. Ponadto szczegółowe dane o zespołach szkół obarczone są błędami, o czym świadczy porównanie Tab. 16 i Tab. 30. Z tego powodu w części danych poniżej ograniczamy się do trzech typów złożoności: filia szkoły, samodzielna szkoła podstawowa i szkoła w zespole szkół.

Tab. 68 pokazuje kierunki zmian złożoności szkół podstawowych w badanym okresie.

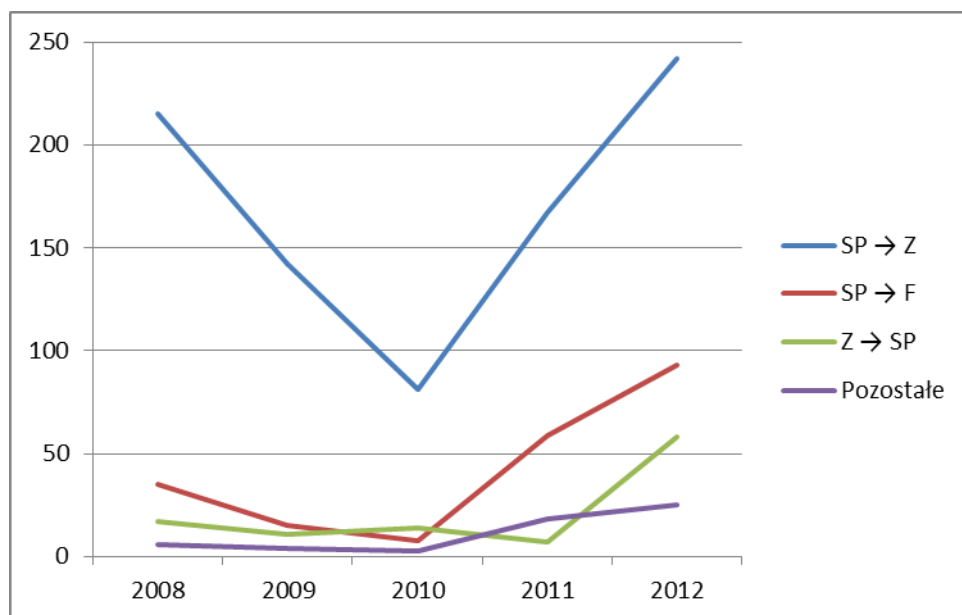
Tab. 68. Zmiany złożoności szkół podstawowych w okresie 2007–2012

Kierunek zmiany złożoności szkoły podstawowej	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	Razem
Samodzielna SP → Filia	35	15	8	59	93	210
Samodzielna SP → SP w zespole	215	142	81	167	242	847
Filia → Samodzielna SP	6	4	3	10	22	45
Filia → SP w zespole	0	0	0	2	1	3
SP w zespole → Samodzielna SP	17	11	14	7	58	107
SP w zespole → Filia	0	0	0	6	2	8
Razem	273	172	106	251	418	1220

Bezpośrednie zmiany szkoły filialnej w część składową zespołu szkół i odwrotnie są bardzo rzadkie (i mogą wynikać z błędów w danych). Również przekształceń filii w samodzielną szkołę podstawową było niewiele. Z tego powodu te trzy kierunki zmiany złożoności szkół podstawowych dalej analizujemy razem.

Poniższy Rys. 30 pokazuje dynamikę zmian złożoności różnych kierunków w badanych okresie.

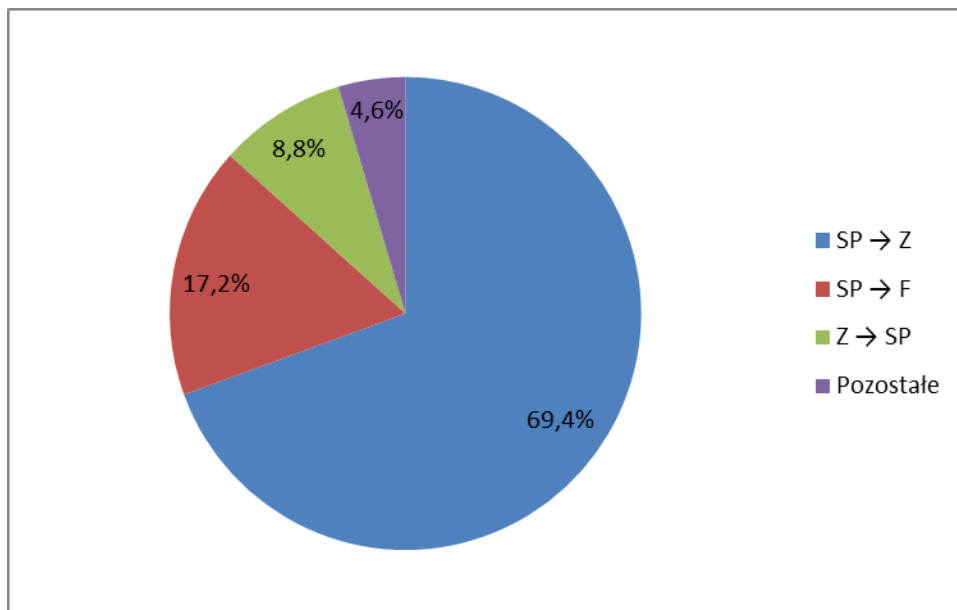
Rys. 30. Dynamika zmian złożoności szkół podstawowych 2008–2012



Ponownie widzimy wpływ roku 2010, kiedy liczba dokonywanych zmian była zdecydowanie najmniejsza. Szczególnie silny spadek w roku 2010 można zauważyć dla włączania samodzielnych szkół podstawowych w zespoły szkół. Zobaczmy poniżej (Rys. 32), że zmiany te zachodzą przede wszystkim w gminach wiejskich.

Najczęściej dokonywaną zmianą złożoności szkoły podstawowej jest włączenie jej do zespołu szkół. Odwrotna zmiana, usamodzielnienie szkoły podstawowej funkcjonującej w zespole, jest zdecydowanie rzadsza. Drugą co do powszechności zmianą złożoności jest przekształcenie samodzielnej szkoły podstawowej w filię. Razem te dwa typy zmian obejmują w badanym okresie prawie 87% wszystkich zmian złożoności szkół. Rozkład procentowy zmian złożoności szkoły podstawowej w latach 2008–2012 ilustruje Rys. 31.

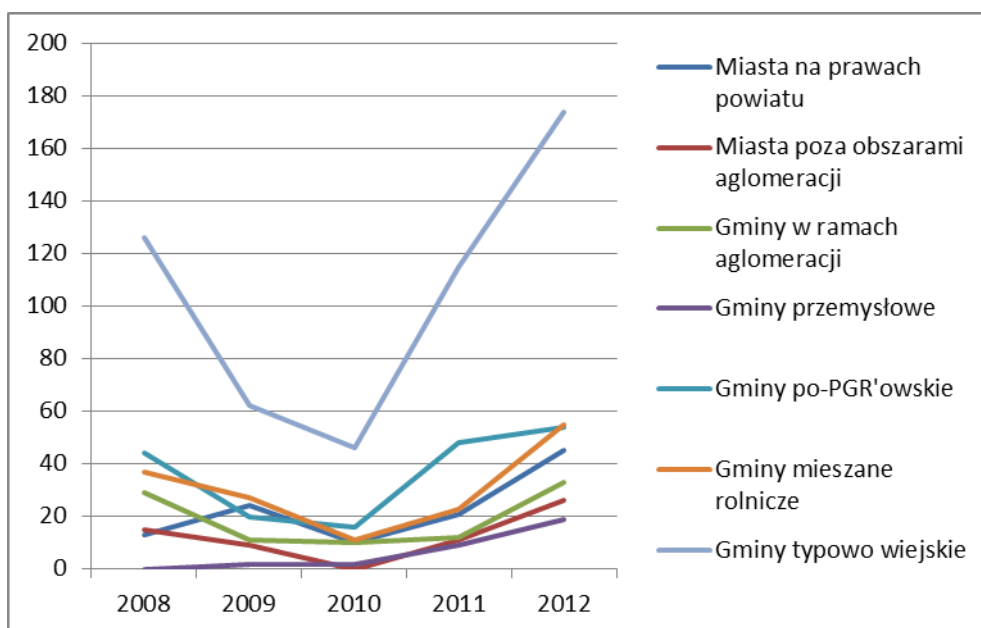
Rys. 31. Rozkład różnych typów zmian złożoności szkół podstawowych 2008–2012



Przy analizie Rys. 31 należy pamiętać, że przedstawia on odsetki decyzji podejmowanych w stosunku do szkół, a nie odsetki szkół podlegającym zmianom (część zmian mogła dotyczyć w kolejnych latach tej samej szkoły).

Rys. 32 poniżej ilustruje decyzje gmin o zmianie złożoności prowadzonych przez siebie szkół podstawowych w zależności od typu funkcjonalnego gminy (wszystkie kierunki zmiany złożoności razem).

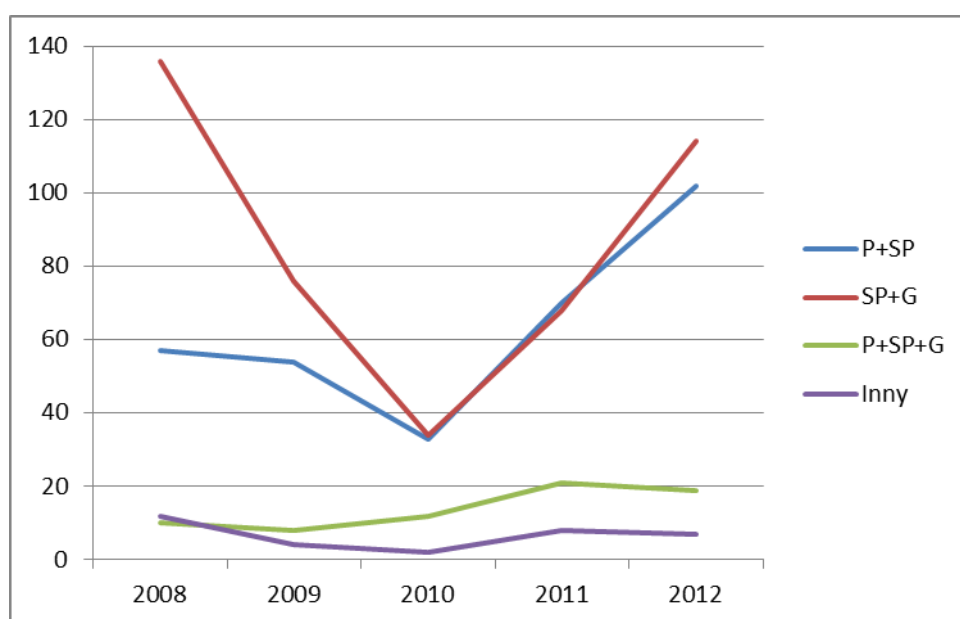
Rys. 32. Zmiany złożoności gminnych szkół podstawowych w latach 2008–2012.



Na Rys. 32 uderzające jest, że najwięcej zmian złożoności szkół podstawowych zachodzi w gminach typowo wiejskich. Także dla tych gmin najbardziej widoczny jest efekt roku 2010, który szczegółowo omawiamy w rozdziale 4.2.

Ponieważ przyłączanie szkoły podstawowej do zespołu szkół jest jednym z najczęściej stosowanym przekształceniem sieci szkół podstawowych, warta bliżej przyjrzeć się temu, do jakich zespołów szkoły podstawowe są przyłączane (ograniczamy się do typów zespołów szkół wyróżnionych w Tab. 16). Dynamikę zmiany złożoności typu SP → Z w podziale na typ zespołu przedstawia Rys. 33.

Rys. 33. Dynamika typów zespołów, do których włączane są szkoły podstawowe w latach 2008–2012



Poza znajomym nam już spadkiem liczby decyzji w roku 2010 widzimy, że do roku 2010 szkoły podstawowe były częściej przyłączane do zespołów szkół z gimnazjum niż z przedszkolem. Jednak od tego roku częstotliwość obu typów przekształceń była identyczna. Przyłączanie samodzielnych szkół podstawowych do zespołów szkół innych typów miało charakter incydentalny.

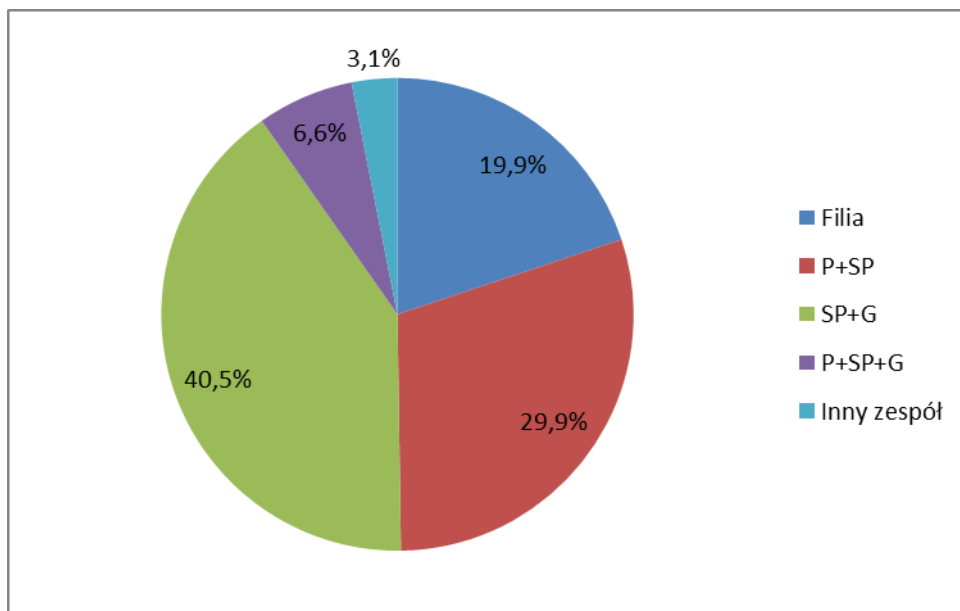
Zgodnie z hipotezą roku wyborczego (patrz rozdział 4.1) widoczny na Rys. 33 spadek liczby decyzji o przyłączeniu szkoły podstawowej do zespołu z gimnazjum w roku 2010 należy wyjaśniać niechętnym stosunkiem rodziców do takich decyzji gmin. Opór rodziców uczniów szkół podstawowych przed połączeniem szkoły w zespół z gimnazjum wynika przypuszczalnie ze złej sławy tych ostatnich.

Zauważmy też, że porównanie Rys. 33 oraz Rys. 36 poniżej pokazuje na pewne błędy danych w bazie SIO, gdyż liczba szkół podstawowych oraz liczba gimnazjów włączanych do zespołu szkół typu SP+G powinna być taka sama na obu rysunkach. Problemy z danymi omówione są w Załączniku 1.

Przypomnijmy, że samodzielna szkoła podstawowa może zostać albo przekształcona w filię szkoły, albo przyłączona do zespołu szkół różnego typu. Rozkład przekształceń złożoności samodzielnych

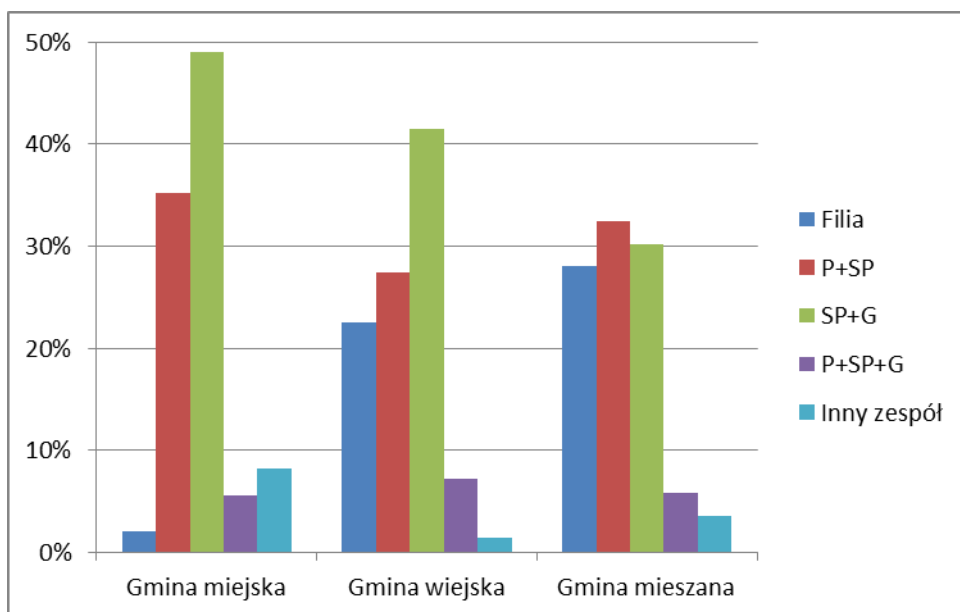
szkół podstawowych w badanym okresie przedstawia Rys. 34. W legendzie kierunki zmian złożoności zostały opisane skrótami.

Rys. 34. Przekształcenia samodzielnych szkół podstawowych (2007–2012)



Wśród wszystkich zmian złożoności samodzielnych szkół podstawowych w latach 2008–2012, 20% obejmowały przekształcenia ich w filie szkoły, 30% przyłączenia do zespołu szkół z przedszkolem, i 40% przyłączenia do zespołu szkół z gimnazjum. Jednak rozkład powyższy istotnie zależy od typu gminy, co pokazuje Rys. 35.

Rys. 35. Przekształcenia samodzielnych szkół podstawowych według typu gminy (2007–2012)



Przekształcanie samodzielnych szkół podstawowych w filie szkół to zjawisko typowe dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Włączanie szkół podstawowych do zespołu szkół z gimnazjum dominuje w miastach, gdzie stanowi niemal połowę wszystkich zmian złożoności, a także gminach wiejskich, ale nie w gminach mieszanych. Z kolei włączanie szkół podstawowych do zespołów ze szkołami ponadgimnazjalnymi, specjalnymi oraz z innymi placówkami oświatowymi ma miejsce głównie w miastach.

Tematem parokrotnie przewijającym się w naszych analizach były obawy rodziców i nauczycieli, że przekształcenie samodzielnej szkoły podstawowej w filię szkoły jest krokiem wstępnym do likwidacji szkoły (analogicznie jak ograniczenie pracy szkoły do nauczania początkowego, por. Tab. 66). Poniższa Tab. 69 pokazuje liczbę szkół przekształconych w badanym okresie w filię szkoły oraz liczbę tych spośród nich, które w późniejszym okresie zostały zamknięte.

Tab. 69. Zamykanie szkół podstawowych przekształconych wcześniej w filię

	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	Razem
Szkoły przekształcone w filię	35	15	8	59	117
Szkoły potem zamknięte	18	5	5	5	33
Odsetek szkół zamkniętych	51,4%	33,3%	62,5%	8,5%	28,2%

Podobnie jak dla szkół, w których ograniczano się do nauczania początkowego (Tab. 66), około 30% szkół przekształconych w filię zostało w ciągu paru następnych lat zamkniętych. Najczęściej likwidowano szkołę dwa albo trzy lata po przekształceniu w filię, por. Tab. 70.

Tab. 70. Liczba lat od przekształcenia w filię do likwidacji szkoły podstawowej

Liczba lat od przekształcenia w filię do likwidacji szkoły	Liczba szkół	Odsetek szkół
1	8	24,2%
2	12	36,4%
3	8	24,2%
4	5	15,2%

Średnio okres funkcjonowania szkoły jako filii przed ostateczną likwidacją wynosił 2 do 3 lat.

Jest to zgodne z wynikami Tab. 43, zgodnie z którymi w badanym okresie gminy zlikwidowały niemal 60% wszystkich filii szkół podstawowych funkcjonujących w roku 2007. Oznacza to, że przekształcenie samodzielnej szkoły podstawowej w filię jest często pierwszym krokiem do jej późniejszej likwidacji.

3.6.2. Gimnazja

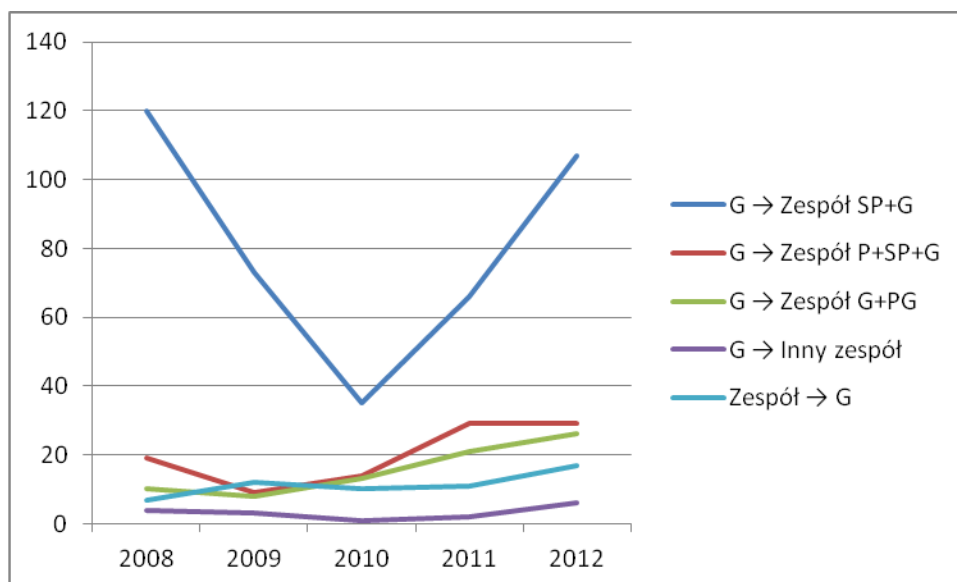
Poniższa Tab. 71 pokazuje podstawowe decyzje o zmianie złożoności gimnazjów w okresie 2008–2012, wyróżniając kierunki zmian według typów złożoności gimnazjów, rozpatrywanych wcześniej (patrz Tab. 30). W tabeli na rysunkach poniżej symbol G oznacza samodzielne gimnazjum.

Tab. 71. Zmiany złożoności gimnazjów według kierunków zmiany 2008–2012

Kierunek zmiany złożoności gimnazjum	2008	2009	2010	2011	2012	Razem
G → G w zespole SP+G	120	73	35	66	107	401
G → G w zespole P+SP+G	19	9	14	29	29	100
G → G w zespole G+PG	10	8	13	21	26	78
G → G w innym zespole	4	3	1	2	6	16
G w zespole → G	7	12	10	11	17	57
Razem	160	105	73	129	185	652

Dynamikę tych zmian złożoności ilustruje Rys. 36.

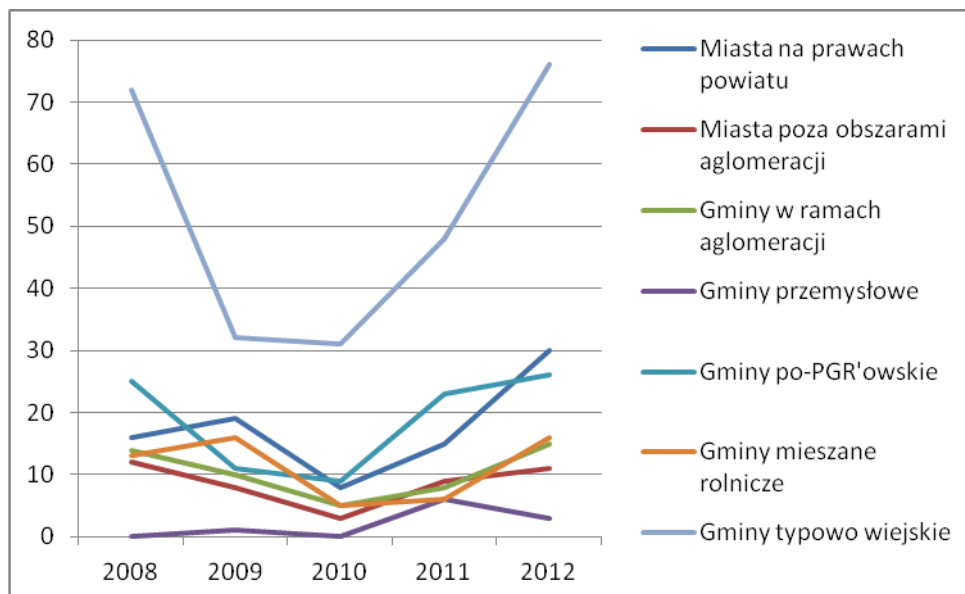
Rys. 36. Dynamika zmian złożoności gimnazjów 2007–2012



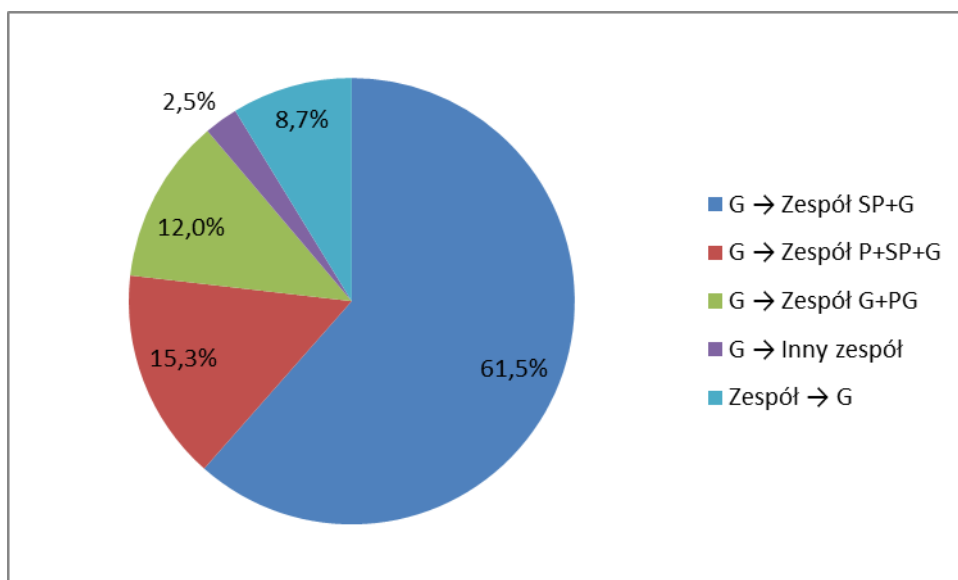
Ponownie widzimy efekt roku 2010. Jest on najwyraźniejszy dla włączenia gimnazjum do zespołu szkół wraz ze szkołą podstawową. Ten kierunek zmian złożoności jest zdecydowanie najczęstszy, co pokazuje Rys. 38.

Rys. 37 pokazuje zmianę złożoności gimnazjum w zależności od typu gminy. Najczęściej zmiana złożoności gimnazjów, podobnie jak w przypadku szkół podstawowych (Rys. 32), występuje w gminach typowo wiejskich. Dla tych gmin najwyraźniej widać też efekt roku 2010, chociaż bardzo duży spadek zmian złożoności gimnazjów prowadzonych gminy po-PGR'owskie widać już w roku 2009.

Rys. 37. Zmiana złożoności gimnazjum gminnego w zależności od typu gminy w latach 2008–2012



Rys. 38. Rozkład kierunków zmiany złożoności gimnazjów

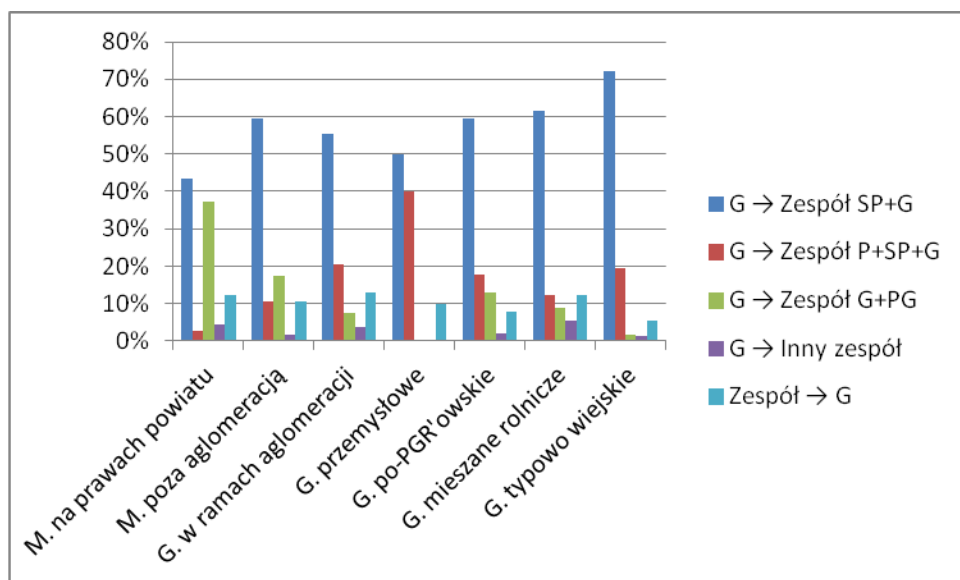


Ponad 61% wszystkich decyzji o zmianie złożoności gimnazjów dotyczą włączania do zespołu ze szkołą podstawową. Ponownie możemy w tym miejscu przywołać hipotezę przedstawioną już przy

zmianach złożoności szkół podstawowych, że niektóre gminy, dla polepszenia efektywności ekonomicznej prowadzonych szkół, tworzą 9-letnie szkoły, przypominające 8-letnie szkoły podstawowe sprzed reformy oświaty. Drugą co do częstości zmianą złożoności jest włączanie gimnazjum do zespołu wraz z przedszkolem i szkołą podstawową. Włączanie do zespołów ze szkołą podstawową oraz do innych zespołów szkół jest zdecydowanie rzadsze. Tylko 9% decyzji o zmianie złożoności to usamodzielnienie gimnazjum, które wcześniej funkcjonowało w ramach zespołu.

Jednak rozkład kierunków zmian złożoności gimnazjów wyraźnie zależy od typu gminy, co pokazuje Rys. 39.

Rys. 39. Rozkład kierunków zmian złożoności gimnazjum w zależności od typu gminy



Dla wszystkich typów gmin dominującym kierunkiem zmiany złożoności jest włączenie gimnazjum do zespołu ze szkołą podstawową, chociaż ta dominacja jest najsilniejsza dla gmin wiejskich. Włączanie gimnazjum do zespołu z przedszkolem i szkołą podstawową jest zjawiskiem zachodzącym przede wszystkim w gminach przemysłowych i w ramach aglomeracji, zaś do zespołu ze szkołą ponadgimnazjalną – przede wszystkim miejskim. W gminach wiejskich praktycznie nie występują gimnazja funkcjonujące w innych niż wymienione rodzaje zespołów szkół.

4. Wybrane problemy badawcze

W niniejszym ostatnim rozdziale przedstawiamy analizę dwóch wybranych problemów badawczych, wynikających z przeprowadzonego opisu zmian w sieci szkół podstawowych i gimnazjów. Pierwsza z nich, zawarta w rozdziale 5.1, dotyczy hipotezy roku wyborczego, czyli zauważonego faktu, że w roku wyborczym 2010 gminy likwidują szczególnie niewiele szkół i podejmują w ogóle mniej decyzji o przekształcaniu sieci szkół. Druga z przedstawianych analiz, w rozdziale 5.2, dotyczy zjawiska otwierania licznych nowych gimnazjum w warunkach ostrego niżu demograficznego na tym etapie kształcenia.

4.1. Hipoteza roku wyborczego

Wielokrotnie zauważaliśmy w tabelach i na wykresach szczególną cechę dynamiki zmian w sieci szkół podstawowych, mianowicie istotny spadek decyzji gmin, zwłaszcza decyzji o zamykaniu szkół, w roku 2010 (por. Rys. 11., Rys. 13, Rys. 15). W listopadzie tego roku odbyły się w Polsce wybory do władz samorządowych, powstaje więc naturalna hipoteza, że w przeddzień wyborów władze gmin, w celu zwiększenia swoich szans wyborczych, starały się podejmować jak najmniej niepopularnych lub budzących sprzeciw społeczny decyzji, w tym decyzji o zamykaniu szkół. W niniejszym rozdziale staramy się tę hipotezę głębiej przedyskutować.

Stworzona przez Michała Kaleckiego w połowie XX w., a następnie rozwinięta przez innych badaczy polityczna teoria cyklu koniunkturalnego²⁶ tłumaczy wahania gospodarki decyzjami rządu w okresach przedwyborczych, w celu zapewnienia sobie poparcia i reelekcji. Zdaniem W. D. Nordhaus politycy zainteresowani są przede wszystkim zdobyciem i utrzymaniem władzy. W okresie przedwyborczym rząd ożywia gospodarkę i obniża bezrobocie prowadząc ekspansywną politykę fiskalną i monetarną. Skutki tej polityki wyborcy odczuwają już po wyborach – wzrośnie inflacja i rozpocznie się okres „zaciśnięcia pasa”. Teoria politycznego cyklu wyborczego zakłada, że wyborcy mają „krótką pamięć” i w swoich wyborach kierują się aktualnie obserwowanym stanem gospodarki.

Koncepcja politycznego cyklu wyborczego ma również zastosowanie na poziomie lokalnym. W *Raporcie o stanie samorządności terytorialnej w Polsce* pod red. J. Hausnera zauważono, że zdecydowana większość ukończonych inwestycji przypada na rok wyborczy, dzięki czemu staje się on „rokiem inwestycyjnego cudu”²⁷. Prof. Swianiewicz zauważa z kolei, że w roku wyborczym samorządy zwiększają swoje wydatki (redukując nadwyżkę operacyjną) oraz obniżają lokalne podatki, aby zyskać sympatię wyborców²⁸.

Powyżej przytoczone przykłady z koncepcji politycznego cyklu wyborczego skłaniają nas do przyjęcia hipotezy, że wahania zmian w sieci szkolnej spowodowane są samorządowym cyklem wyborczym. Do podobnego wniosku doszła Minister Katarzyna Hall, przedstawiając w Sejmie pod koniec kwietnia 2011 roku informację o wpływie zmian demograficznych na zmianę liczby szkół. Pani Minister zauwa-

²⁶ R. Milewski, E. Kwiatkowski, *Podstawy ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2012

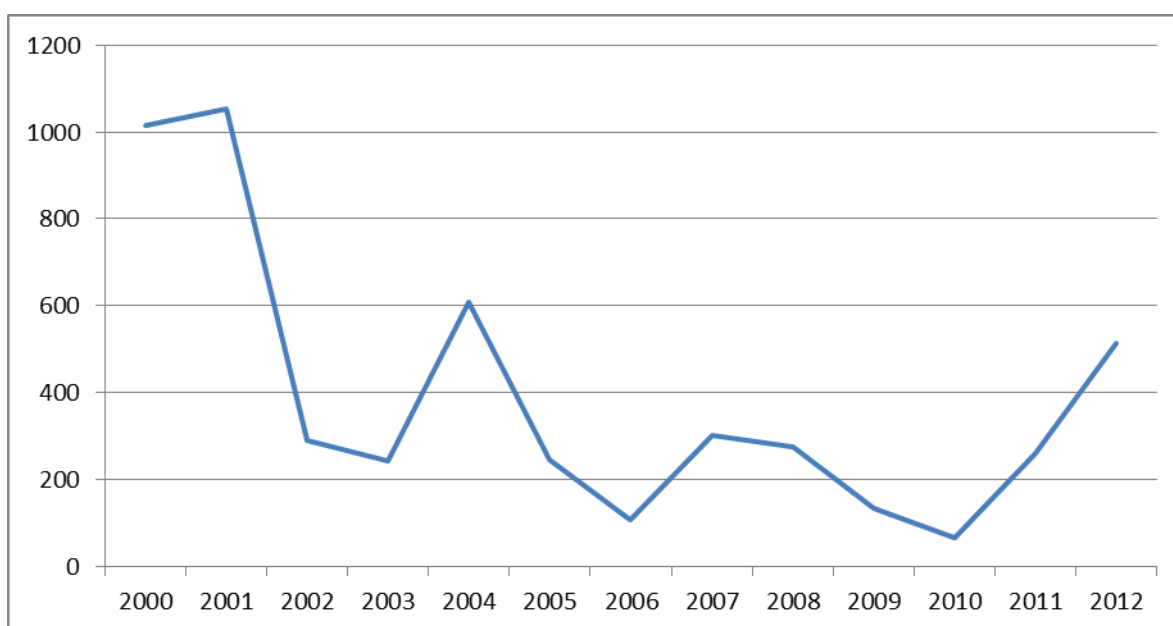
²⁷ J. Hausner, *Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013

²⁸ P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe: koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Warszawa 2011, P. Swianiewicz, *Polityka podatkowa gmin*, www.wspolnota.org, 20.12.2012

żyła, że „Jest zależność liczby likwidowanych szkół podstawowych od cyklu wyborczego dla jednostek samorządu terytorialnego... w latach wyborczych liczba zlikwidowanych szkół podstawowych jest wyraźnie mniejsza”²⁹.

Aby przyjrzeć się bliżej wpływowi roku wyborczego na decyzje gmin warto posłużyć się dłuższym szeregiem czasowym, obejmującym więcej niż jeden rok wyborczy. Niestety dane systemu SIO, a tym samym również stosowany przez nas klucz identyfikacyjny, obejmują tylko lata 2007–2012. Jednak w dłuższej perspektywie czasowej dostępne są dane Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), w tym łączna liczba szkół podstawowych dla młodzieży prowadzonych przez samorządy gminne. Poniższy Rys. 40 przedstawia spadek (zmiany netto) liczby tych szkół w okresie 2000 – 2012, obejmującym trzy wybory do władz samorządowych.

Rys. 40. Coroczny spadek liczby gminnych szkół podstawowych dla młodzieży w latach 2000–2012



Źródło: GUS Bank Danych Lokalnych

Aby móc analizować dane przedstawione na Rys. 40, konieczne jest zrozumienie, że na łączne zmiany (zmiany netto) liczby gminnych szkół podstawowych składają się decyzje o likwidacji szkoły, o utworzeniu nowej szkoły, o przekazaniu przez gminę szkoły innemu podmiotowi (na przykład stowarzyszeniu) do prowadzenia oraz o przejęciu przez gminę szkoły dotychczas prowadzonej przez inny podmiot. Innymi słowy, nie można wprost porównywać Rys. 40 z na przykład Rys. 15, który podaje dane o liczbie zamykanych gminnych szkół podstawowych (dostępne dzięki wykorzystaniu klucza identyfikacyjnego).

Tym niemniej spadek (zmiana netto) liczby szkół jest dobrą miarą procesu zmniejszania się liczby szkół, w tym ich likwidacji. Wybory samorządowe odbyły się 27 października 2002 roku, 12 listopada 2006 roku oraz 21 listopada 2010 roku. W tych trzech latach na Rys. 40 widoczne jest istotne zmniejsz-

²⁹ K. Hall, *Informacja prezesa Rady Ministrów na temat nasilającego się procesu likwidacji szkół przez samorządy*, Sejm, druk nr. 4141, 29 kwietnia 2011 r.

szenie się spadku liczby gminnych szkół podstawowych dla dzieci i młodzieży. Mniejszy spadek oznacza – pośrednio – że gminy likwidowały mniej prowadzonych przez siebie szkół. Innymi słowy, spadkowi liczby likwidowanych szkół gminnych w roku 2010, widoczny na Rys. 15, towarzyszą analogiczne spadki w dwóch poprzednich latach wyborów samorządowych. Jest to bardzo silny argument za tym, że spadek liczby likwidowanych szkół jest efektem roku wyborczego.

Innym ważkim argumentem jest widoczny na Rys. 15 fakt, że specyficzny rok 2010 ma wpływ tylko na zamykanie szkół przez gminy, a nie ma wpływu na zamykanie szkół przez inne organy prowadzące. Oczywiście tylko gmin może dotyczyć efekt roku wyborczego. Zauważmy też, że zgodnie z Rys. 26 rok 2010 ma wpływ na zamykanie i przekazywanie gminnych szkół podstawowych, a nie ma wpływu na ich otwieranie (patrz Rys. 20). Efekt roku wyborczego jest najbardziej wyraźny dla gmin typowo wiejskich – widać to na Rys. 16 (zamykanie szkół podstawowych), Rys. 32 (zmiana złożoności szkół podstawowych), Rys. 28 (obniżenie stopnia organizacji) oraz Rys. 37 (zmiana złożoności gimnazjum). Częściowo wynika to z tego, że zmian tych jest znacznie więcej w gminach typowo wiejskich niż w innych typach gmin. Można jednak zaistniałe zjawisko wytłumaczyć większym znaczeniem wyborów samorządowych na wsi niż w mieście, o czym świadczą przede wszystkim frekwencja wyborcza – najwyższa w najmniejszych miejscowościach (do 20 tys. mieszkańców), znacznie rzadsza w miejscowościach średnich i dużych, ale nie największych³⁰. Każdy mieszkaniec miasta zna nazwisko swojego prezydenta czy burmistrza, ale już nie każdy wie, kto zasiada w radzie gminy. W gminach wiejskich radny to często sąsiad czy kolega ze szkoły. Nie jest anonimowym politykiem, tylko człowiekiem, którego spotyka się często w sklepie, czy w Kościele. Jego decyzje częściej podlegają ocenie lokalnej społeczności niż decyzje miejskich radnych. Samorząd na wsi jest bliżej ludzi, dlatego jest bardziej zależny od nastrojów społecznych.

Kolejne potwierdzenie hipotezy roku wyborczego przedstawia Rys. 27, zgodnie z którym spośród zmian stopnia organizacji szkoły tylko zmiany z pełnej szkoły podstawowej na szkołę ograniczoną do nauczania początkowego mają w wyborczym roku 2010 zmniejszoną intensywność. Istotnie, ograniczenie stopnia organizacji szkoły do nauczania początkowego, bardzo często powiązane ze zmianą samodzielnej szkoły w filię, jest przez rodziców rozumiane jako wstępny krok do przyszłej likwidacji szkoły (co potwierdzają dane z Tab. 43 i Tab. 44). Jest to więc decyzja niepopularna i trudna do podjęcia, a wobec tego wrażliwa na kalendarz polityczny.

Wracając do Rys. 40, warto zauważyć, że silny spadek liczby szkół podstawowych w roku 2000 i 2001, wynoszący ponad 1000 szkół mniej z roku na rok, jest najprawdopodobniej związany z wygaszaniem ośmioletnich szkół podstawowych.

Nasz przykład działania zjawiska cyklu politycznego jest nieco odmienny niż większość zjawisk analizowanych w literaturze, gdyż nie tłumaczy wzrostu aktywności samorządów przed wyborami, a jego spadek. Analogiczne zjawisko spadku aktywności polskich samorządów latach wyborczych w odniesieniu do zadłużenia analizowała A. Kopańska³¹. Przed wyborami władze samorządowe, bojąc się oskarżeń o niegospodarność, rzadziej zaciągały kredyty. Tym niemniej wydaje nam się, że działa tu ten sam czynnik, co przy obniżaniu lokalnych podatków czy kończeniu inwestycji w roku wyborczym. Samorządy wprowadzają zmiany w sieci szkół na początku kadencji, gdy okres do kolejnych wyborów jest stosunkowo długi. Dzięki temu wyborcy mają czas, żeby zauważyć pozytywne efekty zmian (np. szkoła została zlikwidowana, ale w nowej szkole, do której uczęszczają dzieci, poziom nauki jest

³⁰ CBOS, *O wyborach samorządowych po obu turach głosowania*, 2010

³¹ A. Kopańska, *Instrumenty dłużne w realizacji zadań samorządu terytorialnego. Warunki i perspektywy rozwoju w Polsce*, rozprawa doktorska, WNE UW, Warszawa 2000.

znacznie wyższy, jest lepsze wyposażenie i więcej zajęć pozalekcyjnych). Jeśli pozytywne efekty nie wystąpią, to zgodnie z założeniem Nordhaus, wyborcy zdążą do wyborów zapomnieć o nieprzyjemnych zmianach.

Jednak hipoteza roku wyborczego jest hipotezą złożoną i trudną do udowodnienia. Zakłada ona, że w większości gmin likwidacja szkoły budzi protesty rodziców i nauczycieli, i że związane z tym emocje są na tyle istotne, że mogą się potem przerodzić na odpowiednie zachowania wyborcze, a także, że władze samorządowe tak właśnie odczytują sytuację i odpowiednio dostosowują swoje decyzje zarządcze. Dlatego ważne jest też rozważenie innych możliwych przyczyn szczególnej dynamiki zmian w sieci w roku 2010.

Możliwą alternatywną przyczyną obserwowanej dynamiki, zwłaszcza wzrostu liczby zmian w 2011 i 2012, jest **zmiana przepisów prawnych**. Jak już wielokrotnie wspominaliśmy, w marcu 2009 r. ustawa o systemie oświaty wprowadziła możliwość przekazywania innym organom, bez konieczności wcześniejszej likwidacji, szkół do których uczęszcza mniej niż 71 uczniów. Obserwowany w 2011 i 2012 wzrost przekazania szkół może być efektem tej zmiany ustawy. Jednak tej hipotezie przeczy fakt, że odpowiedni wzrost nie nastąpił już od 2010 roku³². Być może samorządy nie były jeszcze przekonane do nowego sposobu przekazywania szkół lub nie wiedziały jak pisać umowy, ale bardziej prawdopodobnym wytłumaczeniem wydaje się niechęć do przeprowadzania zmian w roku wyborczym. W 2009 r. zaszły też ważne zmiany w procedurze zamykania szkół. Od tego roku wzrosła autonomia samorządów – zniesiono wymaganą wcześniej pozytywną opinię kuratorium. Wprawdzie kuratoria nadal opiniują uchwały o likwidacji szkoły, ale ich decyzja nie jest już wiążąca dla samorządu. Zmianą przepisów można więc tłumaczyć wzrost liczby zamykanych szkół w 2011 i 2012 roku, ale znowu pojawia się pytanie: skoro zmiana została wprowadzona już w 2009 roku, to dlaczego nie obserwujemy wzrostu w 2010?

Należy sądzić, że podobnie jak w ekonomii, gdzie hipoteza wyborczego cyklu koniunktury jest przedmiotem licznych kontrowersji i stale podejmowanych badań, również w obszarze oświaty hipoteza roku wyborczego pozostanie przedmiotem dyskusji specjalistów.

4.2. Powstawanie nowych gimnazjów oraz zespołów szkół podstawowa – gimnazjum

Spośród wielu typów zmian złożoności szkół szczególnie interesujące jest tworzenie zespołu szkół szkoły podstawowej oraz gimnazjum (razem z przedszkolem lub bez przedszkola). Jest parę powodów, dla których powstawanie takich zespołów szkół wymaga wyjaśnienia:

- Podstawowym założeniem reformy gimnazjalnej było rozdzielenie uczniów w wieku szkoły podstawowej i gimnazjalnym. Początkowo MEN oczekiwał, że gimnazja i szkoły podstawowe będą położone w oddzielnych budynkach. Pod naciskiem gmin wiejskich MEN zgodził się, by szkoły te mogły funkcjonować w jednym budynku, ale tylko pod warunkiem ich fizycznego rozdzielenia wewnątrz budynku i przygotowania oddzielnych wejść do każdej ze szkół.

³² Jak wcześniej pisaliśmy przepis umożliwiający przekazanie szkoły wszedł w życie 22 kwietnia 2009 roku, a więc wtedy, gdy większość samorządów gotowa przekazać szkoły, podjęła już uchwały intencyjne o ich likwidacji, co tłumaczy znikomą ilość przekazania na podstawie umowy w 2009 roku.

- Zespół szkoły podstawowej i gimnazjum to jedyny zespół, którego utworzenie wymaga zgody kuratora oświaty. W większości przypadków kuratoria wydają zgodę na połączenie szkoły - Indagowani samorządowcy potwierdzają, że nierzadko uzyskanie zgody kuratora jest trudne (patrz także Mapa 15 i komentarze do niej). Mimo tego dodatkowego utrudnienia zespoły takie jednak powstają i w niektórych gminach wszystkie szkoły podstawowe i gimnazja funkcjonują w takich zespołach.

Uzyskanie pozytywnej opinii kuratorium na połączenie szkoły podstawowej z gimnazjum na ogół nie jest łatwe. Często samorządy muszą przekonywać kuratorów do swoich racji, zanim uzyskają decyzję pozytywną (efektem tych dyskusji jest opóźnienie o rok lub o dwa lata włączenia nowo powstałego gimnazjum do zespołu, patrz Tab. 57). Zdarza się także, że kuratorium nie wyraża zgody na połączenie szkół w zespół, nawet jeśli funkcjonują one już w jednym budynku. Taka sytuacja zaistniała np. w gminie Białogard³³ – w jednym budynku istniały oddziały przedszkolne, szkoła podstawowa oraz gimnazjum. Zachodniopomorski kurator oświaty stwierdził, że połączenie szkół w zespół źle wpłynie na proces wychowawczy, ze względu na odmiennosc w sposobie kształcenia między szkołą podstawową a gimnazjum. Negatywną opinię kuratora gmina zaskarżyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. WSA uwzględnił skargę gminy z uwagi na lakoniczny charakter wyjaśnień kuratora, niezwiązany z tą konkretną sytuacją, ten jednak w skardze kasacyjnej powtórzył swe argumenty, a sprawa połączenia szkół w zespół w gminie Białogard trafiła do Naczelnego Sądu Administracyjnego. NSA uchylił decyzję sądu I instancji i oddalił wniosek gminy, uzasadniając, że decyzja kuratora jest suwerenna, bez względu na obszerność jej uzasadnienia.

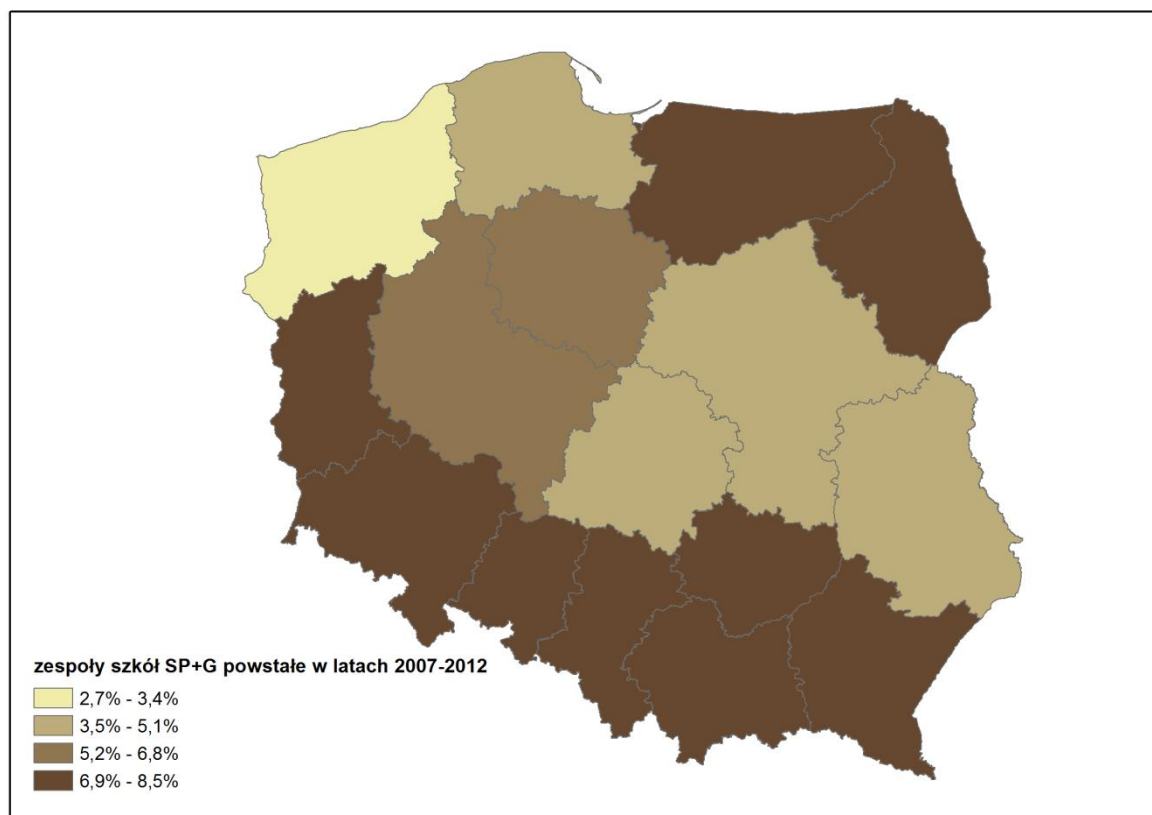
Przykład ten pokazuje, że postawa Kuratorium Oświaty ma istotne znaczenie. Jednak, mimo trudności niektórych gmin w uzyskaniu pozytywnej opinii w sprawie utworzenia zespołu szkoła podstawowa z gimnazjum, w całym kraju kuratoria dosyć często zgadzają się na połączenie szkół. W latach 2009–2012 na ponad 300 wniosków w sprawie zamiaru utworzenia szkoły podstawowej i gimnazjum, kuratorzy wydali ponad 220 pozytywnych opinii³⁴. W ponad 25% przypadków kuratoria odmówiły wyrażenia swojej zgody.

Ta postawa Kuratoriów Oświaty ma wpływ na to, jaki procent istniejących szkół podstawowych został przyłączony do zespołu szkół wraz z gimnazjum w badanym okresie. Dane te w przekroju wojewódzkim przedstawia Mapa 15.

³³ D. Frey, *Podstawówka i gimnazjum osobno, a nie w zespole szkół*, Rzeczpospolita 4.12.2012.

³⁴ P. Krzyżanowski (Wiceminister Edukacji Narodowej), Stenogramy z posiedzenia Sejmu, 7 marca 2013 r.

Mapa 15. Zróżnicowanie regionalne powstawania w latach 2008–2012 zespołów szkół P+SP



Jak widzimy, na poziomie województw odsetek szkół podstawowych włączonych do zespołu szkół typu SP + G waha się od 2,7% do ponad 8%. Odsetek ten jest zdecydowanie najmniejszy w województwie zachodniopomorskim. Oznacza to, że opisany powyżej przykład gminy Białogard nie jest wyjątkiem w postawie szczecińskiego kuratorium.

Uzyskanie wymaganego pozwolenia oraz przekonanie kuratorów wymaga od samorządów dodatkowego wysiłku. Podejmowanie tego wysiłku i jego widoczna, chociaż terytorialnie zróżnicowana skuteczność wskazuje jednoznacznie, że muszą istnieć silne powody, dla których gminom zależy na tworzeniu zespołów omawianego typu. Wydaje się, że istnieją dwa takie, zupełnie niezależne od siebie cele tych decyzji gmin:

- Uporządkowanie stanu prawnego utrzymywanych dotychczas zamiejscowych oddziałów gimnazjów przy szkołach podstawowych poprzez stworzenie nowych zespołów szkół.
- Poprawa warunków wychowawczych i współpracy nauczycieli z uczniami poprzez wydłużenie okresu nauczania przez ten sam zespół pedagogicznych z 6 do 9 lat.

Pierwszy z wymienionych celów jest związany z historią powstawania gimnazjów (patrz też rozdział 2.1). Jak już parokrotnie pisaliśmy, stworzenie w 1999 r. gimnazjów w osobnych budynkach było szczególnie trudne dla gmin wiejskich. Wiele z nich nie miało odpowiedniej infrastruktury dla nowego typu szkoły, nie wszystkim udało się przygotować na czas budynki dla gimnazjum. 60% gimnazjów

powstało przy istniejących już szkołach podstawowych, jednak MEN traktował takie rozwiązanie jako tymczasowe.

Ustawa z dnia 21 stycznia 2000 roku³⁵ była próbą uregulowania tego stanu rzeczy. Ustawa zabroniła łączenia szkoły podstawowej z gimnazjum w zespół szkół z dniem 1 września 2001 r.³⁶ Dotychczas istniejące zespoły szkoły podstawowej i gimnazjum mogły dalej funkcjonować tylko pod warunkiem uzyskania zgody kuratora, jednak nie dłużej niż do 31 sierpnia 2003 r., przy czym zespoły, w których szkoła podstawowa ulegała stopniowej likwidacji (zamknięcie poprzez wygaszenie) mogły funkcjonować o dwa lata dłużej³⁷. Ustawa dopuszczała jednak istnienie oddziałów zamiejscowych gimnazjum w sytuacji, gdy nie było możliwości zorganizowania go w jednym budynku³⁸. W wielu gminach oddziały zamiejscowe (zwane potocznie „wirtualnymi gimnazjami”) były rozwiązaniem tymczasowym, np. w gminie Szczurowa w roku szkolnym 1999/2000 funkcjonowały cztery oddziały zamiejscowe, ale wraz z oddaniem do użytku nowego budynku we wrześniu 2000 roku zostały one zlikwidowane. Zgodnie z zapisami cytowanej ustawy, wszystkie oddziały zamiejscowe gimnazjum miały być zlikwidowane do 31 sierpnia 2005.

Tak się jednak nie stało. W 2007 roku nadal istniały gminy wiejskie, które prowadziły gimnazja z oddziałami zamiejscowymi. Gimnazjum z oddziałami zamiejscowymi w SIO niczym nie różni się od innych gimnazjów, dlatego trudno stwierdzić, czy i ile takich gimnazjów pozostało w roku 2012. Tymczasem od 2003 roku ustawa o systemie oświaty ponownie zezwoliła na łączenie szkoły podstawowej z gimnazjum w zespół³⁹, więc gminy stopniowo porządkują sytuację prawną przekształcając oddziały zamiejscowe w gimnazja, a następnie oficjalnie łącząc je w zespoły szkół. Z formalnego punktu widzenia jest to otwieranie nowego gimnazjum, chociaż w praktyce funkcjonowania danej szkoły zmiana jest niewielka i dotyczy przede wszystkim podporządkowania organizacyjnego: oddziałem zamiejscowym zarządzał dyrektor macierzystego gimnazjum, zaś gimnazjum włączonym w zespół zarządza dyrektor tego zespołu. Jedna z gmin miała w 2007 roku oddziały zamiejscowe gimnazjum aż w 6 wioskach, więc po przekształceniu w 2008 roku przybyło jej 6 gimnazjów. Przypomnijmy, że około 90% gimnazjów otwieranych przez gminy od razu albo po paru latach są włączane do zespołu ze szkołą podstawową (rozdział 4.3). Niemal wszystkie z nich od razu funkcjonują pod adresem szkoły podstawowej, z którą docelową są w zespole. Można przypuszczać, że przynajmniej na terenach wiejskich większość nowych gimnazjów to przekształcane oddziały zamiejscowe.

Proces przekształcania oddziałów zamiejscowych gimnazjum tłumaczy powstawanie gimnazjów na terenach wiejskich w warunkach niżu demograficznego. Nowe gimnazja otwarte przez gminy na terenach wiejskich nie są naprawdę nowymi szkołami, większość z nich od początku swojego istnienia funkcjonowała w tych samych budynkach przy szkole podstawowej. Te „nowe” szkoły mogą być już oficjalnie połączone w zespoły ze szkołą podstawową, przy której funkcjonowały przez lata.

Drugim wymienionym powyżej celem tworzenia gimnazjów w zespołach ze szkołami podstawowymi jest poprawa warunków wychowawczych. Przykładem takiego postępowania jest polityka oświatowa

³⁵ Ustawa z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz. U. z 2000 r. Nr 12, poz. 136 ze zmianami).

³⁶ Zgodnie z art. 62 cytowanej ustawy zakaz ten nie dotyczył szkół artystycznych, szkół sportowych, szkół z oddziałami sportowymi, szkół mistrzostwa sportowego, szkół z oddziałami integracyjnymi, szkół specjalnych, szkół z oddziałami specjalnymi, szkół dwujęzycznych oraz szkół dla mniejszości narodowych i szkół z oddziałami dla mniejszości narodowych.

³⁷ Art. 63 cytowanej ustawy.

³⁸ Art. 63 ust 2. cytowanej ustawy.

³⁹ Ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2003 r. Nr 137, poz. 1304).

miasta Żyrardów. Żyrardów to ok. 40 tysięczne miasto położone 45 km od Warszawy prowadziło w 1998 roku 6 szkół podstawowych. W 1999 roku, w ramach reformy gimnazjalnej, Żyrardów otworzył 2 gimnazja w budynkach istniejących szkół podstawowych. W kolejnych latach (2002, 2004), kierując się rachunkiem ekonomicznym, zlikwidował dwie małe szkoły podstawowe. Po tych zmianach sieć szkół w Żyrardowie składała się z 4 szkół podstawowych i 2 gimnazjów (w sześciu oddzielnych budynkach). Jednak narastające problemy wychowawcze w dwóch dużych gimnazjach skłoniły władze miasta do zmiany priorytetów polityki oświatowej. Reorganizację sieci szkół przeprowadzono w jednym roku (2008), co wymagało sprawnego działania władz miasta. Przywrócono dwie zlikwidowane wcześniej szkoły podstawowe oraz utworzono cztery nowe gimnazja. Każda ze szkół podstawowych została połączona w zespół razem z gimnazjum. Obecnie w Żyrardowie funkcjonuje 6 zespołów szkół: szkoła podstawowa nr 1 wraz z gimnazjum na 1 tworzą zespół szkół nr 1, szkoła podstawowa nr 2 wraz z gimnazjum nr 2 tworzą zespół szkół nr 2 itd., przy szkole podstawowej i gimnazjum w każdym zespole mają ten sam obwód. Oznacza to, że dzieci uczą się ze sobą w tym samym oddziale klasowym przez 9 lat. Władze miasta argumentowały zmiany w sieci szkół poprawą bezpieczeństwa uczniów, lepszym poznaniem dzieci przez nauczycieli, zacieśnieniem współpracy z rodzicami, zmniejszeniem liczebności oddziału, efektywniejszą współpracą, skróceniem drogi ucznia do szkoły oraz możliwością wyrównywania szans edukacyjnych, przez proporcjonalne umieszczenie w każdym z obwodów dzieci i młodzieży ze znanych w Żyrardowie tzw. „trudnych ulic”⁴⁰. Ten ostatni z przytaczanych argumentów władz Żyrardowa jest szczególnie ciekawy, zwłaszcza wobec faktu, że rejonizacja gimnazjów w większych miastach jest fikcją (np. w Warszawie do swojego rejonowego gimnazjum uczęszcza mniej niż połowa uczniów⁴¹), a celowe kształtowanie zróżnicowanego składu społecznego w szkołach jest bardzo rzadko spotykanym zjawiskiem. Należy jednak podkreślić, że polityka oświatowa Żyrardowa jest ciekawą próbą rozwiązywania problemów wychowawczych i jednoczesnego kształtowania spójnej społeczności.

Podobną politykę oświatową zastosowało inne podwarszawskie miasto – Legionowo. Tak jak w Żyrardowie, obwody gimnazjów są takie same, jak szkół podstawowych, co sprawia, że te same dzieci uczęszczają do szkoły przez 9 lat. Głównym argumentem władz miasta były kwestie finansowe, podnoszone jednak również aspekty wychowawcze – zwiększenie bezpieczeństwa, lepszy kontakt z rodzicami uczniów, brak anonimowości cechującej duże gimnazja⁴².

Jednak nie tylko podstołeczne miasta przyjmują opisaną strategię. Wiejska gmina Czarny Dunajec w roku szkolnym 2001/02 prowadziła we wsi Ciche jedną samodzielną szkołę podstawową, filię tej szkoły oraz jedno gimnazjum. W roku 2002 utworzyła nowe gimnazjum przy szkole podstawowej i połączyła je w zespół, utworzyła nową szkołę podstawową przy gimnazjum i też je połączyła w zespół, oraz usamodzielniała filię szkoły podstawowej.

Rozwiązanie zastosowane przez wymienione gminy pokazuje, że w zdecentralizowanym systemie niektóre samorządy potrafią wypracować innowacyjne rozwiązania powszechnie występujących problemów. Warto jednak zwrócić uwagę, że nawet w tych stosunkowo niewielkich miastach nie było łatwo docelowo kształtować sieć szkół podstawowych i gimnazjów. W dużych miastach takie zadanie stałoby się wyjątkowo trudne.

⁴⁰ Urząd Miasta Żyrardów, *Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych za rok szkolny 2008/2009*, Żyrardów 2009.

⁴¹ Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, *Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych w m. st. Warszawie w roku szkolnym 2012/13. Dzielnica Śródmieście*, Warszawa 2013.

⁴² Urząd Miasta Legionowo, *Uzasadnienie do projektu uchwały Nr Rady Miasta Legionowo w sprawie utworzenia Zespołu Szkół Nr 1 w Legionowie*, Legionowo 2011.

Można sformułować szereg celów opisanej strategii tworzenia zespołów szkół składających się ze szkoły podstawowej i gimnazjum. Jest to korzystne dla władz miasta (oszczędności na administracji), dla rodziców gimnazjalistów (dzieci nie muszą zmieniać szkoły, w szkole z młodszymi dziećmi jest bezpieczniej), dla uczniów (przechodzą do gimnazjum bez szoku wynikającego ze zmiany oddziału klasowego i wszystkich kolegów), jak również dla nauczycieli (znają dzieci od wielu lat, więc łatwiej mogą sobie z nimi poradzić, gdy wchodzi one w trudny okres dojrzewania). Znika powszechnie krytykowana anonimowość uczniów w gimnazjach. Mniej korzystna sytuacja jest dla rodziców najmłodszych dzieci, zwłaszcza 6-latków, które niedługo staną się uczniami klasy pierwszej i spotkają się w jednej szkole z 15-latkami. Ani MEN, ani kuratoria nie są zwolennikami łączenia szkół podstawowych z gimnazjami. Najczęstszym argumentem jest brak powiązania podstawy programowej w obu szkołach. Podstawa programowa gimnazjum połączona jest z podstawą programową szkół ponadgimnazjalnych i do tworzenia tego typów zespołów zachęcają władze centralne. Jednak tworzenie takich zespołów zarówno ze względu na kompetencje poszczególnych typów organów samorządowych (gimnazja prowadzone są przez gminy, szkoły ponadgimnazjalne przez powiaty), jak i na charakter tych szkół (gimnazja są rejonowe, szkoły ponadgimnazjalne nie) jest skomplikowane.

Trzeba jednak dodać, że dostępne dane SIO nie pozwalają na oszacowanie, który z dwóch opisanych mechanizmów, porządkowanie dotychczasowych oddziałów zamiejscowych gimnazjów czy tworzenie zespołów szkoła podstawowa – gimnazjów na bazie istniejących oddzielnie szkół dominuje.

Alternatywne wyjaśnienie otwierania gimnazjów w zespołach ze szkołami podstawowymi mogłoby odwoływać się do kwestii finansowych. Dzięki otwarciu przy szkole podstawowej gimnazjum liczba klas w zespole rośnie o 50% (z 6 do 9), w tym samym stopniu rośnie więc liczba oddziałów klasowych. Pozwoliłoby to na znacznie lepsze wykorzystanie tej samej kadry nauczycielskiej. Innymi słowy, wobec spadku liczby uczniów „przedłużenie” cyklu nauczania w zespole o 3 lata dałoby szansę na ochronę miejsc pracy nauczycieli.

Zgodnie z tym wyjaśnieniem należałoby oczekiwać, że gminy tworzą gimnazja przy małych szkołach podstawowych, jako rozwiązanie alternatywne do ich zamykania bądź przekazywania. Jednak bliższe analizy pokazują, że średnia liczba uczniów gminnych szkół podstawowych włączanych do zespołów z gimnazjami nie różni się znacząco od średniej wielkości szkół podstawowych, które nadal pozostały samodzielne. Oznacza to, że takie „ratowanie” gminnych szkół podstawowych przez włączanie ich do zespołów szkół z gimnazjami na szerszą skalę nie zachodzi.

Tym niemniej indywidualne takie przypadki mają bez wątpienia miejsce, chociaż niekoniecznie dotyczą szkół prowadzonych przez gminy. Na przykład, kiedy gmina Głubczyce w roku 2010 postanowiła zlikwidować szkołę podstawową w Bogdanowicach (64 uczniów), w celu obrony tej szkoły powstało lokalne stowarzyszenie, które uzyskało zgodę gminy na przejęcie szkoły na podstawie umowy⁴³. Jednak już wstępne obliczenia pokazały, że szkoła ta nie może się utrzymać. Aby uratować szkołę podstawową i utworzyć placówkę oświatową zdolną do utrzymania się, stowarzyszenie założyło przy szkole gimnazjum (co wymagało, oczywiście, uzyskania zgody kuratorium).

Wróćmy raz jeszcze do tematu otwieranych gimnazjów i przyjrzyjmy się skutkom tych zmian dla całego systemu oświaty. Strategia otwierania gimnazjów przy szkołach podstawowych, a następnie łączenie ich później w zespół teoretycznie stoi w opozycji do pierwotnych założeń reformy systemu oświaty z 1999 r. – szkoły podstawowe i gimnazja miały być oddzielne. Jednym z głównych celów reformy

⁴³ A. Bobkier, *Co zrobić z małą szkołą – przekazać czy zlikwidować?*, Wspólnota 20.12.2012.

gimnazjalnej było wydłużenie kształcenia ogólnego, a w związku z tym opóźnienie progu selekcji. Gminy wiejskie, które w pewnym sensie zignorowały intencję reformatorów (tworząc oddziały zamiejscowe gimnazjum), i małe miasta, które stawiają dziś na zespoły (jak Żyrardów i Legionowo) realizują ten cel reformy i w praktyce wdrażają skandynawski model oświaty (z późną selekcją w wieku lat 16). Warto jednak zauważyć, że osiągają ten cel całkiem odmiennie, niż zakładała to reforma gimnazjalna. Odmienna sytuacja ma miejsce w dużych miastach. R. Dolata zauważa⁴⁴, że funkcjonuje tam raczej niemiecki model kształcenia, z wcześniejszą selekcją uczniów (w wieku lat 13 na progu szkoły podstawowej i gimnazjum) i daleko posuniętą derejonizacją gimnazjów. Władzom miast trudno jest przeciwdziałać tym procesom.

Świadomi wagi edukacji rodzice z klasy średniej wybierają dla swoich dzieci najlepsze szkoły w mieście. Jest wiele mechanizmów ułatwiających ten wybór. W warunkach niżu demograficznego wszystkie szkoły chętnie przyjmują dzieci spoza obwodów. Ponadto gimnazja miejskie coraz częściej otwierają oddziały z nowymi profilami (europejskie, akademickie, wielokulturowe) albo oddziały dwujęzyczne, przyciągając dzieci z całego miasta. Efektem tej autoselekcji jest rosnące zróżnicowanie gimnazjów w metropoliach⁴⁵. Z drugiej strony wzrasta oferta oświaty niepublicznej, a nowe gimnazja w miastach otwierane są głównie przez stowarzyszenia i podmioty komercyjne (por. Rys. 22). Jest to dodatkowy czynnik pogarszający strukturę społeczną szkół gminnych. W efekcie niezadowoleni z dostępnej oferty oświatowej rodzice przenoszą swoje dzieci do renomowanych gimnazjów miejskich albo do kameralnych szkół niepublicznych z wyselekcjonowaną młodzieżą. Ucieczka klasy średniej ze szkół publicznych może prowadzić do obniżenia ich poziomu, co w dramatyczny sposób ilustrują doświadczenia szkół położonych w centrach amerykańskich metropolii⁴⁶.

⁴⁴ R. Dolata, A. Jasińska, M. Modzelewski, *Wykorzystanie krajowych egzaminów jako instrument polityki oświatowej na przykładzie procesu różnicowania się gimnazjów w dużych miastach*, Polityka społeczna. Nr tematyczny 1, IBE, Warszawa 2012.

⁴⁵ R. Dolata, *Cicha rewolucja w polskiej oświacie - proces różnicowania się gimnazjów w dużych miastach*, Edukacja. Studia, badania, Innowacje. Nr. 1 (105), 2010.

⁴⁶ K. N. Neckerman, *Schools Betrayed. Roots of Failure of Inner-city Education*, University of Chicago Press, Chicago 2007

Podsumowanie

Przeprowadzona powyżej analiza zmian w sieci szkół podstawowych i gimnazjów w Polsce pozwala na sformułowanie szeregu wniosków. Do pierwszej grupy wniosków zaliczymy te odnoszące się do całego systemu szkół podstawowych i gimnazjów, potem omówimy wnioski związane z zamykaniem i otwieraniem szkół, a na końcu wnioski związane z pozostałymi analizowanymi w raporcie zmianami w sieci.

Zacniemy jednak od ważnego wniosku metodologicznego. Dotyczy on możliwości wykorzystania naszego głównego narzędzia analitycznego, mianowicie klucza identyfikacyjnego. Klucz pozwala na precyzyjne określenie skali wielu zjawisk w procesie kształtowania sieci, w tym zamykania i otwierania szkół oraz zmiany ich stopnia organizacji, organu prowadzącego oraz złożoności. Bez klucza identyfikacyjnego przedstawione w rozdziale 3 analizy, rysunki, tabele i mapy nie byłyby możliwe do wykonania.

W przyszłości klucz identyfikacyjny zostanie zastąpiony przez numer Rejestru Szkół i Placówek Oświatowych w nowej bazie SIO. Wydaje się celowe, aby dokonać powiązania numeru RSPO z kluczem identyfikacyjnym, gdyż dzięki temu znacznie się zwiększy możliwość analiz polskiego systemu oświatowego (i przedłuży szereg czasowy analizowanych zjawisk). Jednocześnie omówione w rozdziale 1.1 zasady identyfikowania szkół w kolejnych latach powinny być wykorzystane do świadomego łączenia danych o szkołach w kolejnym roku szkolnym i numer RSPO. Stworzenie klucza identyfikacyjnego przedszkoli i szkół ponadgimnazjalnych jest niezbędne dla poszerzenia analizy o te typy szkół.

Wnioski dotyczące systemu szkół podstawowych i gimnazjów:

- Sieć szkół podstawowych w Polsce jest bardzo zróżnicowana. Wiele właściwości tych szkół, w tym fakt prowadzenia oddziałów łączonych lub filii szkół oraz średnia liczba uczniów szkoły, wynika z odległych uwarunkowań historycznych (rozbiory) i ma cechy zróżnicowania regionalnego. Jednak wiele cech szkół, w tym średnia liczba uczniów oddziału klasowego, ma bezpośredni związek ze współczesnym podziałem na miasto i tereny wiejskie, na centrum (metropolie) i na peryferia. Szczególnie widoczne są odmienności sieci w dużych miastach (w miastach na prawach powiatu). Ważnym wymiarem zróżnicowania szkół podstawowych jest także typ organu prowadzącego.
- Sieć gimnazjów, odwrotnie, została ukształtowana niedawno przez gminy i nie posiada cech zróżnicowania regionalnego. Jest również znacznie bardziej racjonalna niż oddziedziczona przez gminy sieć szkół podstawowych. Ten zapas racjonalności pozwala gminom na odmienną politykę w stosunku do gimnazjów, o czym piszemy poniżej. Nie zmienia to faktu, że sieć gimnazjum jest zróżnicowana ze względu na typ organu prowadzącego oraz ze względu na typ funkcjonalny gminy.
- Zarówno szkolnictwo podstawowe, jak i gimnazjalne są przede wszystkim szkolnictwem gminnym. Szkoły prowadzone przez gminy dominują, chociaż ich udział stopniowo maleje. Udział szkół stowarzyszeniowych, prywatnych i wyznaniowych w ostatnich latach wzrasta, tym niemniej nadal jest niewielki. Jeszcze mniejszy jest udział uczniów uczęszczających do tych szkół (szkoły prowadzone przez stowarzyszenia i podmioty komercyjne są małe).

- Szkolnictwo polskie nadal znajduje się pod wpływem niżu demograficznego. Jednak dotyczy on odmiennie szkół podstawowych i gimnazjów. W szkołach podstawowych niż już dobiega końca, w szczególności liczba uczniów w dużych miastach zaczyna rosnąć. W gimnazjach uczniów ubyłoby dwukrotnie więcej niż w podstawówkach i proces ten trwa nadal w całym kraju.

Wnioski dotyczące zamykania i otwierania szkół:

- Gminy prowadzą aktywną politykę zamykania szkół podstawowych adekwatną do zmian liczby uczniów. Jednocześnie liczba otwieranych gminnych szkół podstawowych była bardzo niewielka. W efekcie średnia wielkość szkoły podstawowej w badanym okresie (2007–2012) nie uległa istotnym zmianom, mimo spadku liczby uczniów o 10%. Gminy utrzymały również średnią wielkość oddziału klasowego w szkołach podstawowych. Taka aktywna polityka gmin wymagała często podejmowania niepopularnych decyzji i rozwiązywania trudnych konfliktów. Decyzje gmin o zamykaniu szkół podstawowych trzeba w większości przypadków uznać za racjonalne. Większość zamkniętych szkół to szkoły małe, o małych oddziałach klasowych, z oddziałami łączonymi, filie szkół, szkoły prowadzące tylko nauczanie początkowe. Tylko sporadycznie zdarzały się przypadki zamykania dużych szkół w miastach.
- Polityka gmin w stosunku do gimnazjów była odmienna. Mimo spadku liczby uczniów gminnych gimnazjów o 20% w badanym okresie, gminy niemal w ogóle nie zamykały gimnazjów. Wynika to częściowo z faktu, że wiele gmin w Polsce prowadzi tylko jedno gimnazjum, więc jego likwidacja nie jest możliwa. Ponadto gimnazja są szkołami większymi niż szkoły podstawowe, a jednocześnie prowadzącymi tylko trzy klasy, więc utrzymanie racjonalnej średniej wielkości oddziału klasowego jest łatwiejsze. Gminy jednocześnie otwierały sporo nowych gimnazjów. Niemal wszystkie te gimnazja od razu albo po paru latach były włączone do zespołu szkół ze szkołą podstawową.
- Nowe gimnazja tworzone są głównie w miastach i w dużej mierze przez podmioty komercyjne. Może to być efekt złej sławy, którą się cieszą gimnazja (powszechne przekonanie o panującej w nich agresji, przemocy, zatłoczeniu). Można sądzić, że z tych powodów coraz więcej rodziców chce posyłać dzieci do prywatnych, małych gimnazjów.
- Powstające szkoły stowarzyszeniowe są to przede wszystkim szkoły „uratowane” przed zamknięciem, przejęte od gminy, a nie szkoły tworzone od nowa. Wiele stowarzyszeń powstaje właśnie w celu ratowania szkoły gminnej zagrożonej likwidacją. Jest to więc całkiem odmienny proces od tego, który 20 lat temu doprowadził do powstawania szkół społecznych, otwieranych z inicjatywy rodziców.

Wnioski dotyczące pozostałych zmian sieci szkół podstawowych i gimnazjów:

- Najczęstszą zmianą w sieci szkół to zmiana złożoności szkół. Są to przede wszystkim decyzje o przekształceniu szkoły podstawowej w filię oraz decyzje o włączeniu szkoły do zespołu szkół. Są to zmiany stosunkowo łatwe do przeprowadzenia, nie wymagają formalności i ustawowo określonych procedur (tylko połączenie szkoły podstawowej i gimnazjów w zespole wymaga zgody kuratorium), nie wzbudzają wiele protestów i kontrowersji społecznych. Jednocześnie zarówno włączenie szkoły do zespołu szkół, jak i przekształcenie samodzielnej szkoły podstawowej na szkołę filialną generuje wyraźne oszczędności (przede wszystkim oszczędności związane z wynagrodzeniami dla dyrektora i obsługi administracyjnej) i pozwala na bardziej racjonalne wykorzystanie pracy zatrudnionych nauczycieli.

- Najważniejszym nowym trendem dotyczącym zespołów szkół jest powstawanie zespołów szkoły podstawowej i gimnazjum, nierzadko z tym samym obwodem szkolnym. Gminy w ten sposób starają się przeciwdziałać negatywnym skutkom anonimowości uczniów przychodzących do dużych gimnazjów i związanym z nią problemom wychowawczym.
- Coraz częstszym zjawiskiem jest także przekazywanie szkół gminnych stowarzyszeniom (zmiana organu prowadzącego). Liczba przekazywanych szkół podstawowych rośnie w ostatnich latach bardzo szybko. Jest to obecnie coraz częściej wykorzystywane rozwiązanie alternatywne do zamykania szkoły. Gimnazja, niezagrożone zamykaniem, są przekazywane sporadycznie.

Warto na zakończenie zauważyć, że dla najważniejszych typów zmian sieci szkolnej, czyli zamykania i zmiany złożoności szkół, w roku 2010 występuje bardzo wyraźny spadek liczby podejmowanych przez gminy decyzji. Interpretujemy to jako efekt roku wyborczego (patrz rozdział 4.1). W roku wyborczym gminy starają się nie dokonywać w sieci szkół zmian trudnych i niepopularnych. Natomiast decyzje o otwieraniu szkół przez gminy, jak i wszystkie zmiany w sieci szkół dokonywane przez inne organy prowadzące, ze zrozumiałych powodów nie są wrażliwe na kalendarz wyborczy.

Bibliografia

- A. Bobkier, *Co zrobić z małą szkołą – przekazać czy zlikwidować?*, Wspólnota 20.12.2012, www.wspolnota.org
- J. Bański, *Typy obszarów funkcjonalnych w Polsce*, 2009, IGIPZ PAN, http://www.igipz.pan.pl/tl_files/igipz/ZGWiRL/Projekty/Ekspertyza_typologia.pdf
- CBOS, *O wyborach samorządowych po obu turach głosowania*, Komunikat z Badań BS/171/2010, Warszawa 2010, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_171_10.PDF
- R. Dolata, *Cicha rewolucja w polskiej oświacie - proces różnicowania się gimnazjów w dużych miastach*, Edukacja. Studia, badania, Innowacje. Nr. 1 (105), 2010, <http://ewd.edu.pl/downloads/kielce/dolata.pdf>
- R. Dolata, A. Jasińska, M. Modzelewski, *Wykorzystanie krajowych egzaminów jako instrument polityki oświatowej na przykładzie procesu różnicowania się gimnazjów w dużych miastach*, Polityka społeczna. Nr tematyczny 1, IBE, Warszawa 2012, http://ewd.edu.pl/downloads/publikacje/politykasp/dolata_j_m_41.pdf
- A. Dziemianowicz-Bąk, J. Dzierzgowski, *Średniookresowe efekty zmian w sieci szkolnej: analiza studiów przypadku*, IBE 2013 (w przygotowaniu)
- D. Frey, *Podstawówka i gimnazjum osobno, a nie w zespole szkół*, Rzeczpospolita 12.04.2012, <http://prawo.rp.pl/artikul/858664.html>
- K. Hall, *Informacja prezesa Rady Ministrów na temat nasilającego się procesu likwidacji szkół przez samorządy*, Sejm, druk nr. 4141, 29.04.2011, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata6.nsf/main/0F2A18D1>
- J. Hausner (red.), *Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, MSAP UEK, Kraków 2013, http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje.pdf
- M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2009
- J. Herczyński, *Wskaźniki oświatowe*, tom 5 Biblioteczki Oświaty Samorządowej, Wydawnictwo ICM, Warszawa 2012, http://www.ore.edu.pl/strona-ore/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=114:publikacje&Itemid=1173
- IBE, *Społeczeństwo w drodze do wiedzy. Raport o stanie edukacji 2010*, Warszawa 2011, http://eduentuzjasci.pl/pl/?option=com_content&view=article&id=233
- A. Kopańska, *Instrumenty dłużne w realizacji zadań samorządu terytorialnego. Warunki i perspektywy rozwoju w Polsce*, rozprawa doktorska, WNE UW, Warszawa 2000
- A. Kozińska-Bałdyga, E. Tolwińska-Królikowska, *Prowadzenie szkoły. Jaki organ prowadzący wybrać?*, w K. Lipka-Szostak (red.), *Mała szkoła. Poradnik dla Stowarzyszeń Rozwoju Wsi*, Federacja Inicjatyw Oświatowych, Warszawa 2012, http://srw.fio.org.pl/images/dodatki/20130205_poradnik.pdf

KPRM, *Reforma systemu edukacji Pierwsze wnioski*, Przegląd Rządowy nr 4(106) kwiecień 2000, http://www.poprzedniastrona.premier.gov.pl/archiwum/7810_7993.htm

P. Krzyżanowski (Wiceminister Edukacji Narodowej), Stenogramy z posiedzenia Sejmu, Posiedzenie 35, 7 marca 2013 <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/stenogramy.xsp>

A. Levitas, J. Herczyński, *Decentralizacja oświaty w Polsce 1990-1999: Tworzenie systemu*, w M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, tom 7 Biblioteczki Oświaty Samorządowej, Wydawnictwo ICM, Warszawa 2012, http://www.ore.edu.pl/strona-ore/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=114:publikacje&Itemid=1173

K. Majewska, *Jak założyć Małą Szkołę? Wybór między szkołą publiczną i niepubliczną prowadzoną przez stowarzyszenie*, w K. Lipka-Szostak (red.) *Mała szkoła. Poradnik dla Stowarzyszeń Rozwoju Wsi*, Federacja Inicjatyw Oświatowych, Warszawa 2012, http://srw.fio.org.pl/images/dodatki/20130205_poradnik.pdf

R. Milewski, E. Kwiatkowski, *Podstawy ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2012

K. N. Neckerman, *Schools Betrayed. Roots of Failure of Inner-city Education*, University of Chicago Press, Chicago 2007

W. Okoń, *Nowy słownik pedagogiczny*, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa 2001

M. Panufnik, *Założyć nową szkołę, czy przejąć istniejącą? Wady i zalety obu rozwiązań*, w K. Lipka-Szostak (red.), *Mała szkoła. Poradnik dla Stowarzyszeń Rozwoju Wsi*, Federacja Inicjatyw Oświatowych, Warszawa 2012, http://srw.fio.org.pl/images/dodatki/20130205_poradnik.pdf

M. Smętkowski, B. Jałowiecki, G. Gorzelak *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja. Diagnoza problemów rozwoju obszarów metropolitalnych i rekomendacje delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce*, raport EUROREG UW, Warszawa 2008

S. O. S. Edukator, *Model wiejskiej szkoły prowadzonej przez zewnętrzną organizację pożytku publicznego*, Łomża 2013, <http://www.sosedukator.pl/2013/08/08/model-wiejskiej-szkoly-prowadzonej-przez-zewnetrzna-organizacje-pozytku-publicznego/>

P. Swianiewicz, U. Klimska, *Społeczne i polityczne zróżnicowanie aglomeracji w Polsce*, Prace i Studia Geograficzne, t. 35, 2005

P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe: koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium, Warszawa 2011

P. Swianiewicz, *Polityka podatkowa gmin*, Wspólnota 20.12.2012, www.wspolnota.org

P. Swianiewicz (red.), *Edukacja przedszkolna*, tom 4 Biblioteczki Oświaty Samorządowej, Wydawnictwo ICM, Warszawa 2012, http://www.ore.edu.pl/strona-ore/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=114:publikacje&Itemid=1173

Urząd Miasta Legionowo, *Uzasadnienie do projektu uchwały Nr Rady Miasta Legionowo w sprawie utworzenia Zespołu Szkół Nr 1 w Legionowie*, Legionowo 2011, bip.legionowo.pl/file.php?attachment=12027

Urząd Miasta Żyrardów, *Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych za rok szkolny 2008/2009*, Żyrardów 2009, <http://www.zyrardow.pl/3718,realizacja-zadan-oswiatowych-2008-2009.html>

Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, *Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych w m. st. Warszawie w roku szkolnym 2012/13. Dzielnica Śródmieście*, Warszawa 2013, <http://edukacja.warszawa.pl/sites/edukacja/files/informacja-o-realizacji-zadan/4808/attachments/srodmiescie.pdf>

Cytowane akty prawne:

Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta nauczyciela (Dz. U. 1982 r. Nr 3 poz. 19, z późniejszymi zmianami)

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. 2004 r. Nr 95, poz. 425, z późniejszymi zmianami)

Ustawa z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. 2000 r. Nr 12, poz. 136, z późniejszymi zmianami).

Ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw) (Dz. U. 2003 r. Nr 137, poz. 1304)

Ustawa z dnia 19 lutego 2004 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. 2004 r. Nr 49, poz. 463, z późniejszymi zmianami)

Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. 2009 r. nr. 56, poz. 458)

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. 2011 r. Nr 139, poz. 814, z późniejszymi zmianami)

Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2013 r. poz. 827)

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 lutego 1999 r. w sprawie sposobu i terminów dostosowania działalności dotychczasowych szkół podstawowych do wymogów nowego systemu szkolnego oraz tworzenia gimnazjów

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. 2001 r. Nr 61, poz. 624, z późniejszymi zmianami)

Spis skrótów

FIO	Federacja Inicjatyw Oświatowych
G	Gimnazjum
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IBE	Instytut Badań Edukacyjnych
MEN	Ministerstwo Edukacji Narodowej
N/D	Nie dotyczy
RSPO	Rejestr Szkół i Placówek Oświatowych
P	Przedszkole
PG	Szkoła ponadgimnazjalna
SIO	System Informacji Oświatowej
SP	Szkoła podstawowa
ZNP	Związek Nauczycielstwa Polskiego

Załącznik 1. Tworzenie klucza identyfikacyjnego

Podstawowe informacje statystyczne dotyczące polskiej oświaty są zbierane dwa razy do roku w bazie danych Systemu Informacji Oświatowej. Wszystkie szkoły i placówki oświatowe posiadają w każdej edycji bazy SIO jednoznaczny identyfikator. Identyfikatory z września 2007 roku mają 11 cyfr i zaczynają się od cyfr 70, identyfikatory z września kolejnych lat mają 12 cyfr i zaczynają się od cyfr 100 (rok szkolny 2008/09), 130 (rok 2009/10), 160 (rok 2010/11), 190 (rok 2011/12) i 220 (rok 2012/13). Brak jednak wspólnego identyfikatora dla kolejnych lat szkolnych.

Oznacza to, że niemożliwe jest szybkie wyszukanie danych z kolejnych lat dla wybranych szkół. Aby zebrać takie dane trzeba w każdym wrześniowym lub marcowym sprawozdaniu SIO odnaleźć daną szkołę. W przypadku kilku szkół nie stanowi to dużego problemu, jednak jeśli chcemy zobaczyć, jak zmieniała się liczba uczniów czy nauczycieli w kilkuset szkołach, trafiamy na ogromną przeszkodę. Brak wspólnego identyfikatora dla szkół w systemie SIO sprawia, że mimo dostępu do danych, nie możemy odpowiedzieć na podstawowe pytania dotyczące sieci szkolnej. Ile szkół zamknęły samorządy? Ile szkół przekazały do prowadzenia stowarzyszeniom? Ile nowych szkół powstało? Ile z powstałych w ciągu ostatnich lat szkół zostało zamkniętych?

Co więcej, brak jednoznacznego identyfikatora szkoły powoduje, że nawet dane o liczbie uczniów, a więc najściślej weryfikowane i najbardziej wiarygodne dane w systemie SIO, obarczone są pewnymi, nielicznymi błędami. Świadczą o tym – co prawda rzadkie – przypadki zarówno dwukrotnego wprowadzania danych tej samej szkoły do SIO, jak i „zapominania” o wprowadzeniu pewnej szkoły w jednym z lat szkolnych.

Oznacza to, że zanim RSPO powstanie, identyfikowanie danej szkoły w różnych latach jest i pozostanie zadaniem trudnym. W każdym konkretnym przypadku można tego dokonać analizując nazwę szkoły, jej adres, organ prowadzący, REGON i inne atrybuty. Jednak pola tekstowe w bazie są wpisywane w sposób niejednoznaczny, co oznacza, że przy niezmienionym adresie i nazwie szkoły zawartość pól z danymi adresowymi, jak i z nazwą szkoły w kolejnych latach mogą się różnić. Poza kwestiami zwykłych błędów literowych mogą wystąpić inne, dość często się pojawiające odmienności, na przykład:

- W nazwie szkoły: podanie bądź niepodanie patrona szkoły, podanie bądź niepodanie, w jakiej miejscowości szkoła jest położona (na przykład „Szkoła podstawowa nr 1” lub „Szkoła podstawowa nr 1 im. J. Piłsudskiego w Słupsku”), podanie bądź niepodanie innych informacji o szkole („Gimnazjum” lub „Gminne gimnazjum z klasami integracyjnymi”).
- W adresie: odmienny sposób zapisania nazwy ulicy (na przykład „Traugutta 5” lub „ul. Romualda Traugutta 5”), bądź odmienne podanie nazwy miejscowości (na przykład dla filii szkoły podawane są czasem adres samej filii, czasem adres szkoły macierzystej).
- W numerze telefonu: wpisywanie tego samego nr telefonu dla filii i szkoły macierzystej, brak numeru telefonu.

Te odmienności nie uniemożliwiają identyfikacji konkretnej szkoły w kolejnych latach, ponieważ dla czytelnika sposób napisania nazwy szkoły albo nazwy ulicy nie stanowi przeszkody nawet, jeżeli taka identyfikacja wymaga wglądu w zawartość wielu pól bazy i ich odpowiedniej interpretacji. Jednak

czynności te bardzo trudno zautomatyzować. Innymi słowy, „ręczna” identyfikacja szkoły nie jest zbyt trudna, ale wykonanie jej dla wszystkich szkół danego typu jest bardzo uciążliwe.

W celu zidentyfikowania szkół w kolejnych latach szkolnych utworzono dla szkół podstawowych i dla gimnazjów klucz identyfikacyjny. Jest to wielowierszowa tabela o sześciu kolumnach (zapisana w pliku Excel), w której każdej szkole odpowiada oddzielny wiersz, zaś w kolejnych kolumnach wpisane są identyfikatory danej szkoły w bazie SIO z września kolejnych lat, od roku 2007 do roku 2012. Klucz identyfikacyjny szkół podstawowych ma 13751 wierszy, zaś klucz gimnazjów – 6693 wiersze. Wierszy w kluczu jest oczywiście więcej niż szkół danego typu w którymkolwiek roku szkolnym, gdyż każdej szkole istniejącej w okresie pomiędzy wrześniem 2007 i wrześniem 2012, niezależnie od tego, kiedy została utworzona bądź zamknięta, odpowiada odrębny wiersz.

Klucze identyfikacyjne mają następującą postać (wykorzystano przykładowe, nie faktyczne identyfikatory szkół):

2007	2008	2009	2010	2011	2012
70000009958	100000020595	130000035966	160000016536	190000045623	220000007263
70000007174	100000017873	130000033200	160000013802	190000042759	220000005251
					220000076673
70000010266	100000020884	130000036253	160000016835	190000045922	220000007555
70000010271	100000020889	130000036258	160000016840	190000045927	220000007560
70000007102	100000017772	130000033127	160000013736	190000042700	220000005191
70000007107	100000017777	130000033132	160000013741	190000042704	220000005197
70000010289	100000020909	130000036277	160000085615		
70000010291	100000020902	130000036270	160000076770	190000045935	220000007565

W powyższym przykładzie wiersz trzeci odpowiada szkole utworzonej w roku 2012, a wiersz przedostatni – szkole zamkniętej w roku 2011.

Przypomnijmy z rozdziału 1.3, że klucz identyfikacyjny musi spełniać trzy warunki:

1. Ciągłość, czyli powiązane ze sobą w kolejnych latach szkoły odpowiadają faktycznie tej samej instytucji (patrz rozdział 1.1).
2. Jednokrotność, czyli każdy identyfikator z bazy SIO pojawiający się w kluczu może się pojawić w nim tylko w jednym miejscu (żadna szkoła nie może się powtarzać).
3. Zupełność, czyli wszystkie identyfikatory szkół danego typu z bazy SIO dla danego roku muszą się pojawić w kluczu (żadnej szkoły nie można zgubić).

Spełnienie pierwszego warunku jest oczywiście niezbędne dla poprawności klucza. Łączne spełnienie drugiego i trzeciego warunku jest konieczne, aby móc bezproblemowo łączyć dotyczące konkretnej szkoły dane z baz SIO w kolejnych latach szkolnych.

Sprawdzenie, czy spełniony jest drugi z wymienionych warunków, jest czynnością prostą. Jednak sprawdzanie trzeciego warunku musi uwzględniać szereg specyficznych cech baz SIO. Po pierwsze, w wielu przypadkach na miejsce danej szkoły publicznej prowadzonej przez gminę utworzona zostaje (z tym samym adresem) szkoła prowadzona przez inny organ, w pierwszym roku funkcjonowania

szkoły z nowym organem prowadzącym w bazie SIO znajdują się obie szkoły, prowadzona przez gminę i prowadzona przez inny organ, przy czym szkoła prowadzona przez gminę podaje, że ma zero uczniów. Tak więc drugi warunek rozumiemy w ten sposób, że w kluczu identyfikacyjnym muszą się znaleźć wszystkie identyfikatory szkół danego roku, do których uczęszcza więcej niż zero uczniów. Jest parę przypadków granicznych, na przykład szkoła gminna podająca (przypuszczalnie błędnie), że uczęszcza do niej 2 uczniów, obok znacznie większej szkoły prowadzonej przez stowarzyszenie. Takie braki identyfikatorów uznajemy za zgodne z warunkiem zupełności. Są też szczególne przypadki, kiedy stowarzyszenie przejmuje od gminy szkołę w dwóch turach, najpierw klasy 1 – 3, potem pozostałe klasy. Przez rok funkcjonują w tym samym miejscu dwie szkoły, zanikająca szkoła gminna i powstająca szkoła stowarzyszeniowa. Poprawna identyfikacja musi więc pokazać ciągłość jednej szkoły przez cały ten okres (szkoły, której organ prowadzący ulega zmianie), oraz dodatkowo, w celu zachowania zupełności, istniejącą przez jeden rok szkołę stowarzyszeniową.

Po drugie, w bazach SIO znajdują się pojedyncze przypadki danych o szkołach wprowadzonych dwukrotnie. Ponieważ za każdym razem przy tworzeniu nowego rekordu o szkole identyfikator SIO jest nadawany automatycznie przez system, dwukrotne wprowadzenie danych powoduje nadanie danej szkole dwóch identyfikatorów. Brak jednego z tych identyfikatorów nie łamie oczywiście warunku zupełności. Wybór jednego z dwóch „równie dobrych” identyfikatorów oczywiście musi być dokonany, ale nie ma uzasadnionej procedury, który z nich wybrać (wymuszona dowolność).

Przeciwstawną trudnością związaną z warunkiem zupełności jest sytuacja braku danych o szkole w danym roku. W niewielkiej liczbie przypadków bazy SIO zawierają dane o szkole w roku 2007 i 2009, z tą samą nazwą i adresem, ale brakuje takiej szkoły w bazie SIO z roku 2008. W takich sytuacjach klucz identyfikacyjny powinien posiadać „dziurę”, to znaczy wolne, niewypełnione miejsce pomiędzy identyfikatorami z różnych lat.

Jeszcze rzadsze przypadki dotyczą placówek oświatowych błędnie zaklasyfikowanych jako szkoły (zespół zajęć pozalekcyjnych wpisany do SIO z oznaczeniem szkoły podstawowej) lub szkół błędnie zakwalifikowanych jako szkoły innego typu, na przykład gimnazjum zaklasyfikowane jako szkoła podstawowa. Oczywiście identyfikatory te powinny się znaleźć w odpowiednich dla nich kluczach identyfikacyjnych, a nie w kluczu szkół podstawowych. Czasem ta sama szkoła została w jednym roku zakwalifikowana jako szkoła zwykła, a w poprzednich latach – jako specjalna. Analogicznie, nie zawsze szkoła dla dorosłych jest odpowiednio zaklasyfikowana. W takich sytuacjach o włączeniu bądź niewłączeniu szkoły do klucza decyduje nazwa szkoły.

Tab. 72 i Tab. 73 ilustrują skalę omówionych zjawisk dla szkół podstawowych i gimnazjów dla młodzieży, bez szkół specjalnych i bez szkół powiązanych, w latach 2007–2012.

Tab. 72. Szkoły podstawowe w SIO i w kluczu identyfikacyjnym po sprawdzeniu zupełności

	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
Szkoły podstawowe dla młodzieży, bez szkół specjalnych w bazie SIO	13 556	13 315	13 184	13 137	12 997	12 803
Szkoły podstawowe w kluczu	13 545	13 298	13 165	13 123	12 976	12 776
Szkoły podstawowe poza kluczem	11	17	19	14	21	27
<i>W tym z powodu:</i>						

Zerowa liczba uczniów	9	16	15	14	20	26
Szkoła wpisana dwukrotnie	1	1	2		1	1
Szkoła źle sklasyfikowana	1		2			

Tab. 73. Gimnazja w SIO i w kluczu identyfikacyjnym po sprawdzeniu zupełności

	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
Gimnazja dla młodzieży, bez szkół specjalnych w bazie SIO	6 325	6 382	6 425	6 459	6 511	6 547
Gimnazja w SIO niesklasyfikowane jako gimnazja			1			
Gimnazja w kluczu	6 297	6 348	6 389	6 428	6 475	6 511
Gimnazja poza kluczem	28	34	37	31	36	36
<i>W tym z powodu:</i>						
Zerowa liczba uczniów	18	22	24	19	22	20
Szkoła wpisana dwukrotnie	1					
Szkoła źle sklasyfikowana	9	12	13	12	14	16

W roku 2009 jedno gimnazjum było zaklasyfikowane w bazie SIO jako szkoła podstawowa (jest to jedna z dwóch źle sklasyfikowanych szkół w pierwszej tabeli powyżej). Odpowiedni identyfikator został „dodany” do klucza, mimo że w SIO występuje wśród szkół podstawowych.

Warto dodać, że źle zaklasyfikowane gimnazja to w przeważającej mierze gimnazja dla dorosłych wpisane do SIO jako gimnazja dla młodzieży.

Poniższa Tab. 74 przedstawia braki danych, innymi słowy „dziury” w kluczu, a więc zidentyfikowane szkoły, które w danym roku nie są reprezentowane w systemie SIO, chociaż występują przynajmniej w jednym wcześniejszym i jednym późniejszym roku szkolnym. Z oczywistych powodów ten sposób identyfikowania braków danych nie dotyczy baz SIO z września 2007 i września 2012 (patrz jednak komentarz przed Tab. 75).

Tab. 74. Brakujące szkoły podstawowe i gimnazja w SIO

	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12
Brakujące szkoły podstawowe	31	7	5	4
Brakujące gimnazja	9	1	4	2

Zarówno braki szkół podstawowych, jak i gimnazjów dotyczą bardzo niewielkiej liczby szkół w bazie SIO. Braków gimnazjów jest zdecydowanie mniej.

W drugim etapie procedury tak zbudowane dwa wstępne klucze, z powtórzeniami i brakami, były ręcznie poprawiane i scalane. Etap ten składał się z pięciu pracochłonnych kroków.

W **pierwszym kroku** drugiego etapu procedury tworzenia klucza identyfikacyjnego zostało dokonane złączenie ze sobą dwóch baz powiązań szkół. Do bazy łączącej szkoły od 2007 do 2012 roku, dodaliśmy „nowe szkoły” z bazy wstecznej (2012-2007). Część z nich to rzeczywiście nowe placówki, powstałe po 2007 r., a część to omówione powyżej szkoły „zgubione” (niedopasowane). Niedopasowania polegają na występowaniu szkoły np. tylko w roku 2007 i 2008 w bazie dla lat 2007–2012 oraz jej kontynuacji w latach 2009–2012 w bazie wstecznej (2012-2007). Obrazuje to poniższy przykład (ponownie identyfikatory szkół przykładowe):

2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
70000007107	100000017777				
		130000033132	160000013741	190000042704	220000005197

W celu zlikwidowania niedopasowań, należy połączyć ze sobą uzupełniające się wiersze (zakładając, że na podstawie wglądu w pełne dane o szkołach jesteśmy pewni, że jest to faktycznie ta sama szkoła). Jednym z wyników tej pracy była identyfikacja szeregu szkół brakujących w bazach, to znaczy szkół, które w danym roku nie były zapisane w bazie SIO, ale istniały w roku poprzednim i następnym. Tę sytuację ilustruje następujący przykład (ponownie identyfikatory szkół przykładowe):

2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
70000067966	100000062572	130000051041			
				190000077859	220000068255

Ponownie zakładając, że jest to de facto ta sama szkoła, która w roku 2009 z jakiegoś powodu nie złożyła wymaganego sprawozdania do SIO, w kluczu ostatecznym te dwa wiersze zostały połączone, z „dziurą” pośrodku (jak widzieliśmy, takich przypadków jest 47 wśród szkół podstawowych i 19 wśród gimnazjów).

W **drugim kroku** drugiego etapu procedury podjęto wysiłek usunięcia krotności. Na przykład w sytuacji, gdy w danym budynku przez cały czas funkcjonowały dwie szkoły, otrzymywaliśmy 32 (dwa do potęgi piątej) powtórzeń, czyli zidentyfikowanych ze sobą wierszy identyfikatorów. Wśród tych 32 wierszy tylko dwa spełniały warunek ciągłości, to znaczy w każdym roku odpowiadały tej samej szkole. Te dwa wiersze trzeba było znaleźć i pozostawić w kluczu, a pozostałe – usunąć. Pojawiały się też inne krotności identyfikatorów, wynikające z zastosowanych kwerend. Tego typu analiza i redukcja krotności była konieczna w każdym przypadku pojawienia się w kluczu krotnych identyfikatorów. Oczywiście konieczne było usunięcie krotności identyfikatorów dla wszystkich lat.

Trzecim krokiem było badanie zupełności. W tym celu dla każdego roku zidentyfikowano wszystkie szkoły (poza specjalnymi, powiązanymi i dla dorosłych), których identyfikatory nie pojawiły się w kluczu. W przeważającej liczbie przypadków były to szkoły o zerowej liczbie uczniów (a więc już de facto

nie działające jako placówki oświatowe, chociaż nadal istniejące z punktu widzenia ustawy). Jednak w niektórych przypadkach znaleziono nowe szkoły (były to zwłaszcza szkoły, które powstały po roku 2007 i zostały zlikwidowane przed rokiem 2012, a więc takie, które nie znalazły się w żadnej z dwóch baz danych stworzonych w pierwszym etapie procedury). W szeregu przypadkach sprawdzenie zupełności pozwoliło na skorygowanie istniejących błędów w kluczu. Ubocznym efektem trzeciego kroku było także znalezienie odmiennego typu błędów danych w bazach SIO, na przykład podwójnie wprowadzonych szkół lub szkół klasyfikowanych niezgodnie ze swoją nazwą (na przykład gimnazjum zaklasyfikowane jako szkoła podstawowa).

W **czwartym kroku** drugiego, ręcznego etapu procedury usunięto szkoły z zerową liczbą uczniów (patrz podrozdział 1.1). Wymagało to za każdym razem sprawdzenia, czy dana szkoła nie podaje dodatkowej liczby uczniów wcześniej oraz później (szkoła rekordzistka nie podawała liczby uczniów w trzech kolejnych latach szkolnych). W tej sytuacji stosowano liniową interpolację liczbę uczniów, to znaczy przypisywano szkole liczbę uczniów zależną od podawanych wcześniej oraz później.

Efektom tych dwóch ostatnich kroków było zmniejszenie się zarówno liczby szkół w kluczu, jak i liczby szkół z brakującymi danymi.

Ostatnim, **piątym krokiem** było poprawianie danych o złożoności szkół. Trzeba zaznaczyć, że niestety w wielu przypadkach pole złożoność w bazach SIO zawiera błędne lub sprzeczne dane. Dwa najczęstsze problemy to niezgodność identyfikatorów jednostek podrzędnych i nadrzędnych (na przykład, kiedy jednostka nadrzędna nie była sklasyfikowana jako zespół szkół) oraz niezgodność nazwy szkoły z podaną w SIO klasyfikacją jej złożoności (na przykład, jeżeli w nazwie szkoły figurowało słowo „filia”, a w bazie SIO szkoła była określana jako szkoła samodzielna). Z tego powodu wartości tego pola muszą być skorygowane w oparciu o inne dane zawarte w SIO, w tym nazwa i adres szkoły, albo dane powiązane z identyfikatorem jednostki nadrzędnej. W sytuacjach trudnych bądź wątpliwych konieczne jest wykorzystanie informacji spoza bazy SIO, przede wszystkim informacje udostępniane na stronach internetowych szkoły albo jej organu prowadzącego. Jednak nie wszystkie błędy danych można jednoznacznie rozstrzygnąć. Zdarza się na przykład, że dana szkoła podstawowa funkcjonuje w zespole z gimnazjum (tak wynika z danych SIO jak i ze strony internetowej szkoły), ale w bazie brak jakichkolwiek danych o gimnazjum, więc nie ma sposobu na uzupełnienie bazy. W efekcie liczba zespołów typu SP+G uzyskana z klucza identyfikacyjnego szkół podstawowych nie zgadza się z liczbą takich samych zespołów uzyskaną z klucza gimnazjów, chociaż powinna oczywiście być taka sama jest odmienna (por. Tab. 16 i Tab. 30). Uzyskanie pełnej zgodności wymagałoby dodatkowej weryfikacji danych.

Przy okazji badania złożoności oraz przy analizie procesów zamykania i otwierania szkół okazały się niezbędne pewne dodatkowe korekty klucza. W szczególności konfrontacja danych SIO z danymi ze stron internetowych szkół i ich organów prowadzących pozwoliła na identyfikację braków danych w roku szkolnego 2007/08 (pewne szkoły, o których sądziliśmy, że powstały w roku 2008, istniały już wcześniej) i 2012/13 (pewne szkoły, o których sądziliśmy, że w roku 2012 zostały zamknięte, nadal funkcjonują). Ostateczne liczebności podaje Tab. 75.

Tab. 75. Ostateczna liczba szkół w kluczu i braków szkół w latach 2007/08 – 2012/13

	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
Szkoły podstawowe w kluczu	13 475	13 222	13 120	13 079	12 910	12 696
Brakujące szkoły podstawowe	8	28	6	4	4	0
Szkoły podstawowe razem	13 483	13 250	13 126	13 083	12 914	12 696
Gimnazja w kluczu	6 274	6 327	6 366	6 406	6 441	6 467
Brakujące gimnazja	7	9	1	3	2	2
Gimnazja razem	6 281	6 336	6 367	6 409	6 443	6 469

Porównanie z Tab. 72 i Tab. 73 pokazuje, że liczba szkół *widmo*, to znaczy szkół z zerową liczbą podanych uczniów, w kolejnych latach waha się w zakresie 44 do 80 dla szkół podstawowych i w zakresie 21 do 43 dla gimnazjów. Liczba brakujących szkół podstawowych zmniejszyła się w stosunku do Tab. 74, gdyż parę szkół, które w danym roku nie podało swoich danych, podało zerową liczbę uczniów dla wszystkich pozostałych lat szkolnych. Jednocześnie pojawiły się brakujące szkoły z roku szkolnego

Dla szkół, które w danym roku szkolnym nie złożyły sprawozdań statystycznych, a złożyły je wcześniej i później (braki danych, patrz Tab. 74), uzupełniamy brakujące dane opierając się na dostępnych informacjach. Na przykład, jeżeli szkoła wcześniej i potem była szkołą publiczną, albo była położona w tej samej gminie, albo była szkołą w zespole szkoły podstawowej i gimnazjum, zakładamy że dane te nie uległy zmianie. Jeżeli brak danych o szkole dla pewnego roku, zaś dane dla poprzedniego i następnego roku szkolnego są różne, przyjmujemy dane z roku poprzedniego. Liczbę uczniów interpolujemy liniowo. Dla szkół, dla których brak danych w roku szkolnym 2007/08 lub 2012/13 postępujemy analogicznie, przy czym za brakującą liczbę uczniów oraz inne wykorzystywane w analizie dane przyjmujemy znane dane odpowiednio z roku szkolnego 2008/09 bądź 2011/12.

Dane dotyczące szkół podajemy dla lat szkolnych (w przeciwieństwie do danych dotyczących zmian w sieci szkolnej, por. rozdział 1.2). Wykorzystujemy wrześnie bazy danych SIO od roku 2007 do roku 2012. Poza Tab. 1, Rys. 1, Rys. 2, Rys. 40 oraz Tab. 77 źródłem danych do wszystkich rysunków, tabel oraz map są wymienione bazy danych SIO, więc tylko w tych pięciu przypadkach podano źródło danych.

Załącznik 2. Identyfikacja zmian w sieci w kluczu identyfikacyjnym

Podstawą przedstawionych w niniejszym raporcie analiz zmian w sieci szkół podstawowych i gimnazjów jest klucz identyfikacyjny szkół (patrz rozdział 1.3 i Załącznik 1). W niniejszym Załączniku podane są zastosowane w raporcie zasady identyfikacji w kluczu pięciu typów zmian w sieci, opisanych w rozdziale 1.2

Zamknięcie szkoły w naszej bazie zmian identyfikujemy poprzez jednoroczne identyfikatory SIO – szkołę uważamy za zamkniętą, jeżeli jej identyfikator w kluczu znika od danego roku do końca analizowanego okresu (czyli do 2012 roku). Dla niektórych szkół brakuje identyfikatorów w jednym roku⁴⁷, dlatego sprawdzamy, czy w kolejnych latach identyfikator szkoły na pewno się nie pojawia. Rok zamknięcia szkoły, to pierwszy rok, w którym nie pojawia się jej identyfikator przy zachowaniu pozostałych warunków.

Ponieważ wykorzystywana przez nas definicja szkoły wymaga, aby szkoła posiadała uczniów (patrz rozdział 1.1), z klucza identyfikacyjnego zostały usunięte identyfikatory szkół, które nie miały uczniów. Oznacza to, że rok zamknięcia szkoły to rok, w którym szkoła po raz pierwszy miała zerową liczbę uczniów i może się on różnić od oficjalnego roku zamknięcia szkoły, który widnieje w uchwale przyjętej przez samorząd oraz od roku, w którym szkoła przestaje sprawozdawać dane do SIO. Na przykład przy przekazywaniu przez gminę szkoły innemu organowi prowadzącemu, w bazie SIO nierzadko w pierwszym roku po przekazaniu figurują dwie szkoły pod tym samym adresem: szkoła gminna o zerowej liczbie uczniów oraz szkoła stowarzyszeniowa. Może tak się stać ze względów formalnych, na przykład w szkole nadal są zatrudnieni pracownicy.

Otwarcie szkoły, podobnie jak zamknięcie, identyfikujemy przez jednoroczne identyfikatory SIO – szkołę uważamy za otwartą, jeżeli w kluczu pojawia się jej identyfikator w kolejnych latach, a szkoła posiada uczniów. Oznacza to w szczególności, że jeżeli szkoła zaczyna sprawozdawać do bazy SIO w danym roku, ale ma niezerową liczbę uczniów dopiero w drugim roku funkcjonowania, to za rok jej utworzenia uważamy drugi rok jej formalnego istnienia.

Zmianę organu prowadzącego identyfikujemy na podstawie odpowiednich zapisów w bazie SIO jako zmianę typu organu prowadzącego. Innymi słowy, przekazanie do prowadzenia szkoły przez fundację innej fundacji, albo przez osobę fizyczną innej osobie fizycznej nie uważamy za zmianę organu prowadzącego.

W SIO wyróżnionych jest 31 organów prowadzących, począwszy od samorządów różnego szczebla, poprzez ministerstwa, różne typy organizacji pozarządowych i przedsiębiorstw (patrz Tab. 76). Ta szczegółowa klasyfikacja jest zbyt złożona dla naszych celów badawczych, przyjęto więc podział wszystkich organów na 5 typów:

1. Gminy,
2. Stowarzyszenia (w tym organizacje społeczne i fundacje),

⁴⁷ Więcej o brakach danych piszemy w Załączniku 1.

3. Organizacje wyznaniowe,
4. Podmioty komercyjne (w tym osoby fizyczne, państwowe i niepaństwowe szkoły wyższe),
5. Inne organy.

Do ostatniego typu zaliczono powiaty ziemskie i województwa samorządowe, prowadzące nieliczne szkoły sportowe i szkoły mistrzostwa sportowego (a także w sporadycznych wypadkach zwykłe szkoły podstawowe i gimnazja).

Poniższa Tab. 76 przedstawia przejście od klasyfikacji organów prowadzących stosowanej w SIO (druga kolumna) do uproszczonej klasyfikacji zastosowanej w raporcie (trzecia kolumna). W pierwszej kolumnie zawarto kody organów prowadzących w SIO.

Tab. 76. Klasyfikacja organów prowadzących szkoły podstawowe i gimnazja

Kod organu	Nazwa organu prowadzącego	Typ organu
1	Gmina	Gmina
2	Miasto na prawach powiatu	Gmina
3	Powiat ziemski	Inne
4	Samorząd województwa	Inne
5	Minister ds. oświaty i wychowania	Wyłączone z analizy
10	Minister ds. sprawiedliwości	Wyłączone z analizy
21	Osoby Prawne - Przedsiębiorstwa Państwowe	Podmioty komercyjne
22	Stowarzyszenia	Stowarzyszenia
23	Organizacje Społeczne	Stowarzyszenia
25	Krajowa Rada Spółdzielcza	Podmioty komercyjne
27	Organizacje Związkowe	Stowarzyszenia
28	Organizacje Wyznaniowe	Organizacje wyznaniowe
29	Przedsiębiorstwa Osób Fizycznych	Podmioty komercyjne
30	Wyższe Szkoły Niepaństwowe	Podmioty komercyjne
31	Spółki Prawa Handlowego	Podmioty komercyjne
32	Fundacje	Stowarzyszenia
33	Osoba Fizyczna – Pracodawca	Podmioty komercyjne
34	Wyższe Szkoły Państwowe	Podmioty komercyjne

Od zasad określonych w Tab. 76 jest jeden wyjątek, dotyczący organizacji wyznaniowych. Uznaliśmy za uzasadnione włączenie do nich Caritas Polska, które formalnie jest stowarzyszeniem, ponieważ

oficjalnie jest to instytucja charytatywna Konferencji Episkopatu Polski. W roku szkolnym 2012/13 diecezjalne stowarzyszenia Caritas prowadziły 5 szkół podstawowych i jedno gimnazjum. Z drugiej strony do organizacji wyznaniowych nie zaliczyliśmy innych stowarzyszeń o wyraźnie katolickim charakterze, jeżeli są to stowarzyszenia świeckie, nawet blisko współpracujące z diecezjami. Przykłady takich stowarzyszeń to Stowarzyszenie Przyjaciół Szkół Katolickich (58 szkół podstawowych i 28 gimnazjów w roku szkolnym 2012/13) oraz Stowarzyszenie Sternik (8 szkół podstawowych i 2 gimnazja w roku szkolnym 2012/13). Analogicznie określenie szkoły w jej nazwie jako szkoły katolickiej nie było podstawą do uznania, że jest prowadzona przez organizację wyznaniową.

Z analizy wyłączono szkoły prowadzone przez ministra właściwego ds. oświaty i wychowania oraz przez ministra właściwego ds. sprawiedliwości. Pierwszy z nich prowadzi szkoły przy ambasadach RP, drugi szkoły w zakładach poprawczych i w aresztach. Podstawowe dane dla szkół podstawowych w podziale na typ organu prowadzącego podane są w Tab. 9, zaś dla gimnazjów – w Tab. 26.

Przyjęta uproszczona klasyfikacja organów prowadzących ma istotne konsekwencje dla liczby i charakteru identyfikowanych w raporcie zmian organu. Np. zdarza się, że stowarzyszenie przekształca się w fundację albo organizację społeczną – wg klasyfikacji SIO jest to już inny organ, ale de facto dla uczniów, rodziców i nauczycieli nic się nie zmienia. Innym przykładem może być przekazanie szkoły prowadzonej przez osobę fizyczną do prowadzenia spółce prawa handlowego. Nie traktujemy jako istotnej zmiany również przekazania przez stowarzyszenie szkoły innemu stowarzyszeniu.

Zmiana stopnia organizacji szkoły podstawowej jest identyfikowana na podstawie liczby uczniów w odpowiednich klasach w bazie danych SIO. Jeżeli w danym roku szkoła nie ma uczniów w klasie 1 do 3, uznajemy, że ma stopień organizacji 4-6, jeżeli nie ma uczniów w klasie 4 do 6, że ma stopień organizacji 1-3. Podstawowe dane dla szkół w podziale na stopień organizacji podaje Tab. 13.

Na tej podstawie można zidentyfikować sześć możliwych rodzajów zmian stopnia organizacji. Najczęstszymi zmianami stopnia organizacji jest ograniczenie pełnej szkoły podstawowej do nauczania początkowego oraz przekształcenie odwrotne (patrz Tab. 64).

W SIO dla każdej szkoły istnieje pole *złożoność*, które jest podstawą do identyfikacji **zmiany złożoności szkoły**. Jednak w przeciwieństwie do omówionej powyżej klasyfikacji typów organów prowadzących, przyjęta w SIO klasyfikacja złożoności jest dla celów analitycznych zbyt uboga, gdyż składa się tylko z trzech możliwych wartości: szkoła samodzielna, filia szkoły oraz szkoła funkcjonująca w zespole szkół. Przyjęto więc bardziej szczegółową klasyfikację, włączającą dwa dodatkowe kryteria:

- Dla samodzielnych szkół podstawowych odróżniono szkoły podstawowe z oddziałami przedszkolnymi od szkół samodzielnych nieprowadzących takich oddziałów.
- Dla szkół funkcjonujących w zespołach szkół odróżniono typy zespołów szkół w zależności od tego, jakie szkoły wchodziły w skład zespołu.

W efekcie przyjęto następującą klasyfikację złożoności szkół podstawowych:

- Filia szkoły.
- Samodzielna szkoła podstawowa bez oddziałów przedszkolnych.
- Samodzielna szkoła podstawowa z oddziałami przedszkolnymi.

- Szkoła podstawowa w zespole szkół: przedszkole i szkoła podstawowa (SP w zespole P+SP).
- Szkoła podstawowa w zespole szkół: szkoła podstawowa i gimnazjum (SP w zespole SP+G).
- Szkoła podstawowa w zespole szkół: przedszkole, szkoła podstawowa i gimnazjum (SP w zespole P+SP+G).
- Szkoła podstawowa w zespole szkół innego typu (przede wszystkim w zespołach ze szkołami ponadgimnazjalnymi w miastach na prawach powiatu).

Trzeba podkreślić, że samodzielna szkoła podstawowa z oddziałami przedszkolnymi niewiele się różni od zespołu składającego się z przedszkola i szkoły podstawowej, w obu przypadkach jest jeden dyrektor i jeden pracodawca. Jednak, zgodnie z ustawą o systemie oświaty, szkoły składowe zespołu szkół mają swoje rady pedagogiczne i rady rodziców. Zgodnie z art. 5 ust. 1 nowelizacji ustawy o systemie oświaty z 13 czerwca 2013⁴⁸, z dniem 1 września 2016 roku wszystkie szkoły podstawowe z oddziałami przedszkolnymi zostaną przekształcone w zespoły szkolno-przedszkolne, za oddziały przedszkolne w tych szkołach – w przedszkola.

Sytuacja złożoności gimnazjów jest odmienna, gdyż gimnazja nie posiadają filii, a ponadto wiele z nich funkcjonuje w zespołach ze szkołami ponadgimnazjalnymi. Z tych powodów zastosowano odmienną niż dla szkół podstawowych klasyfikację złożoności:

- Gimnazjum w zespole szkół: szkoła podstawowa i gimnazjum (SP+G),
- Gimnazjum w zespole szkół: przedszkole, szkoła podstawowa i gimnazjum (P+SP+G),
- Gimnazjum w zespole szkół: gimnazjum wraz ze szkołą ponadgimnazjalną (G+PG)
- Gimnazjum w innym zespole szkół (w tym zwłaszcza szkoła podstawowa, gimnazjum oraz szkoły ponadgimnazjalne).

Podstawowe dane o szkołach według ich złożoności przedstawiają Tab. 16 (szkoły podstawowe) oraz Tab. 30 (gimnazja).

W przypadku szkół podstawowych najczęstsze zmiany złożoności to włączenie szkoły samodzielnej do zespołu szkół, zmiana typu zespołu szkół, albo jej przekształcenie na filię szkoły, a także usamodzielnienie filii bądź szkoły podstawowej funkcjonującej w ramach zespołu. Dla gimnazjów rozważamy jedynie włączenie szkoły do zespołu szkół, zmianę typu zespołu szkół, albo usamodzielnienie gimnazjum funkcjonującego dotychczas w zespole szkół (nie występują filie gimnazjów).

Dane dotyczące zmian w sieci szkolnej podajemy dla roku kalendarzowego (por. rozdział 1.2). Ponieważ raport opiera się na kluczu identyfikacyjnym obejmującym lata szkolne 2007/08 do 2012/13, pierwsze zmiany w sieci szkół identyfikujemy w 2008 roku. Na przykład, jeżeli szkoła istnieje we wrześniowej bazie SIO w 2007 roku, i deklaruje niezerową liczbę uczniów, a w kolejnych latach już się nie pojawia, to uznajemy, że została zamknięta na koniec roku szkolnego 2007/08, czyli de facto w roku 2008, i że nie działała już w roku szkolnym 2008/09.

⁴⁸ Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2013 r. poz. 827).

Załącznik 3. Funkcjonalna klasyfikacja gmin

Administracyjna klasyfikacja gmin stosowana w Polsce opiera się na kryterium miejskości i składa się z trzech typów gmin (liczby gmin odnoszą się do roku 2007):

- Gminy miejskie, 306 jednostek administracyjnych, w tym 65 miast na prawach powiatów,
- Gminy miejsko-wiejskie, składające się z miasta będącego siedzibą gminy oraz otaczających terenów wiejskich, 591 jednostek,
- Gminy wiejskie, w których również siedziba gminy nie ma praw miejskich, 1581 jednostek.

Administracyjna klasyfikacja gmin jest mało przydatna do analiz systemu samorządowego w Polsce, gdyż gminy wchodzące do jednego typu administracyjnego są od siebie bardzo odmienne. Szczególnie silne zróżnicowanie dotyczy gmin wiejskich, wśród których są zarówno bardzo duże, zurbanizowane i bogate gminy submetropolitalne, jak i niewielkie pod względem liczby ludności, rzadko zaludnione, ubogie gminy wiejskie o rozdrobnionej sieci osiedleńczej. W efekcie również ich systemy szkolne są zróżnicowane, z dużymi szkołami podstawowymi i gimnazjami w gminach submetropolitalnych, i z rozdrobnioną siecią małych szkół w gminach naprawdę wiejskich. Z tego powodu w literaturze naukowej proponowane są liczne odmienne funkcjonalne klasyfikacje gmin⁴⁹. W niniejszym raporcie zastosowano klasyfikację gmin przyjętą do analizy edukacji przedszkolnej, patrz J. Swianiewicz (red.), *Edukacja przedszkolna*, (2012), nieco skorygowaną na potrzeby obliczania wskaźników oświatowych⁵⁰. Klasyfikacja ta wykorzystuje w pewnym zakresie kryteria administracyjne, nie jest więc „czystą” funkcjonalną typologią. Warto dodać, że przyjęte w tej klasyfikacji pojęcie aglomeracji oparte jest na szerokiej definicji obszarów wielkomiejskich, zgodnie z którą takich obszarów w Polsce jest 21⁵¹. W innych klasyfikacjach przyjmuje się znacznie mniejszą liczbę aglomeracji, na przykład 7⁵², więc również gmin w ramach aglomeracji (gmin submetropolitalnych) jest odpowiednio mniej.

Przyjęta klasyfikacja funkcjonalna gmin wyróżnia następujące siedem typów gmin:

1. Miasta na prawach powiatu. Do tej grupy należą gminy będące jednocześnie powiatami (klasyfikacja administracyjna).
2. Gminy w ramach aglomeracji. Do tej grupy należą niebędące miastami na prawach powiatu gminy różnego typu administracyjnego położone w ramach obszarów metropolitalnych (zgodnie z delimitacją obszarów metropolitalnych przyjętą przez Swianiewicza⁵³).
3. Miasta poza obszarami aglomeracji. Obejmuje wszystkie gminy miejskie oddalone od metropolii, to znaczy niebędące miastami na prawach powiatów i nie wchodzące w obszary metro-

⁴⁹ Por. np. J. Bański, *typy obszarów funkcjonalnych w Polsce*, 2009, M. Smętkowski, B. Jałowiecki i G. Gorzelak *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja. Diagnoza problemów rozwoju obszarów metropolitalnych i rekomendacje delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce*, raport EUROREG UW, Warszawa 2008.

⁵⁰ Klasyfikacja ta została nieznacznie zmodyfikowana, por. J. Herczyński, *Wskaźniki oświatowe*, ICM UW, Warszawa 2012.

⁵¹ P. Swianiewicz, U. Klimska, *Społeczne i polityczne zróżnicowanie aglomeracji w Polsce*, 2005.

⁵² M. Smętkowski i in., op. cit.

⁵³ P. Swianiewicz (red.), op. cit.

politalne.

4. Gminy przemysłowe. Do tej grupy należą gminy nienależące do grup zdefiniowanych powyżej, w których udział zatrudnionych w przemyśle wśród osób w wieku produkcyjnym jest wyższy niż 20% (wg. danych GUS z roku 2003).
5. Gminy po-PGR'owskie. Do tej grupy należą gminy nienależące do grup zdefiniowanych powyżej, w których w 1992 r. na indywidualne gospodarstwa rolne przypadało mniej niż 66% gruntów rolnych.
6. Gminy mieszane rolnicze. Do tej grupy przypisano gminy miejsko-wiejskie, które nie leżą w obszarach aglomeracji, nie mają charakteru przemysłowego ani nie zostały zaklasyfikowane do gmin po-PGR'owskich.
7. Gminy typowo wiejskie. Do tej grupy przypisano wszystkie pozostałe gminy wiejskie, które nie leżą w obszarach aglomeracji, nie mają charakteru przemysłowego ani nie zostały zaklasyfikowane do gmin po-PGR'owskich.

Poniższa Tab. 77 przedstawia liczebności poszczególnych typów funkcjonalnych gmin w porównaniu do podziału administracyjnego.

Tab. 77. Liczebności gmin według typu funkcjonalnego

Lp.	Typ funkcjonalny gminy	Typ administracyjny gminy			
		Miejskie	Wiejskie	Miejsko-wiejskie	Razem
1	Miasta na prawach powiatu	65			65
2	Gminy w ramach aglomeracji	49	135	74	258
3	Miasta poza obszarami aglomeracji	192			192
4	Gminy przemysłowe		38	36	74
5	Gminy po-PGR'owskie		314	205	519
6	Gminy mieszane rolnicze			276	276
7	Gminy typowo wiejskie		1094		1094
Razem		306	1581	591	2478

Źródło: J. Herczyński, *Wskaźniki oświatowe*, Warszawa 2012