

**Przemysław Żebrok**

**Odpowiedzialność samorządu lokalnego za kształt edukacji -  
na przykładzie Śląska Cieszyńskiego**

Bielsko-Żywieckie Studia Teologiczne  
Bielsko-Biała 2018, Tom XIX, s. 237-255  
ISSN 1427-9207

dr Przemysław Żebrok

Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3783-2217>

## **Odpowiedzialność samorządu lokalnego za kształt edukacji – na przykładzie Śląska Cieszyńskiego**

**Słowa kluczowe:** system oświaty, edukacja, samorząd, Śląsk Cieszyński, potrzeby edukacyjne.

**Keywords:** education system, education, local government, Cieszyn Silesia, educational needs.

### **Wstęp**

Powszechnie wiadomo, że rozwój społeczeństw uwarunkowany jest nie tylko sytuacją społeczno-ekonomiczno-polityczną, ale także (a może przede wszystkim) jakością systemu oświaty. To edukacja jest głównym czynnikiem budowania pomyślności i dobrostanu społeczeństwa. Jak pisał E. Faure, wszystkim wielkim przedsięwzięciom ekonomicznym zawsze towarzyszył rozwój oświaty, poczynając od manufaktury aż do rewolucji przemysłowej. Postęp techniczny, przekształcając tradycyjne zawody i tworząc nowe, powoduje konieczność kształcenia, doksztalcania lub przekwalifikowywania pracowników, stawiając tym samym nowe zadania przed oświatą. Wszelkie poczynania zmierzające do przyspieszenia rozwoju gospodarczego państwa muszą zakładać równoległy wysiłek w dziedzinie oświaty<sup>1</sup>.

W Polsce organizacja systemu oświaty wiąże się ściśle ze strukturą administracyjną, która w obecnym kształcie istnieje stosunkowo krótko, bowiem od roku 1999. W tym samym czasie rozpoczęto reorganizację systemu edukacji<sup>2</sup>. Samorządy stały się organami prowadzącymi dla szkół i placówek oświatowych, uzyskując w ten sposób realny wpływ na kształt i jakość edukacji. Za tymi prerogatywami poszły też konkretne zadania oświatowe nałożone na jednostki samorządu terytorialnego. Dla gmin zrodziło to poważne skutki organizacyjne i finansowe. Coraz częściej uwidaczniają się też niedoskonałości obecnego podziału terytorialnego, a także rozdziału zadań pomiędzy różne szczeble samorządów.

---

<sup>1</sup> E. Faure: *Uczyć się, aby być*, PWN, Warszawa 1975, s. 309, cyt. za: J. Grodzicki: *Edukacja czynnikiem rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2000, s. 17.

<sup>2</sup> Kolejna reforma systemu oświaty wprowadzona została w 2017 r.

Celem artykułu jest analiza organizacji oświaty samorządowej na przykładzie Śląska Cieszyńskiego, z jednoczesnym podkreśleniem odpowiedzialności lokalnych władz za jakość edukacji. Badania ograniczono do historycznego obszaru Księstwa Cieszyńskiego, który administracyjnie należy nie tylko do dwóch powiatów, ale także leży w granicach dwóch państw: Polski i Republiki Czeskiej. W opracowaniu skoncentrowano się na obszarze powiatu cieszyńskiego, czeską część traktując jako obszar porównawczy. Analizę komparatystyczną przeprowadzono w przekroju gmin. Dla potrzeb rzetelnej analizy wykorzystano materiały empiryczne w postaci dużej ilości danych statystycznych. Są to dane Głównego Urzędu Statystycznego, Banku Danych Lokalnych, Systemu Informacji Oświatowej.

W pracy skupiono się na placówkach samorządowych prowadzonych przez gminy, tj. szkołach podstawowych i gimnazjach<sup>3</sup>. Na początku przedstawiono zagadnienia związane z organizacją systemu oświaty w Polsce, następnie skoncentrowano się na potrzebach edukacyjnych regionu. Kolejna część opracowania dotyczy kształtu oświaty samorządowej na Śląsku Cieszyńskim. Badanie dotyczy ilości uczniów przypadających na jednego nauczyciela, przeciętnej liczby uczniów w oddziałach, ilości etatów nauczycielskich. W tej części dokonano analizy struktury organizacyjnej oraz wybranych wydatków budżetowych na oświatę i wychowanie. To także przegląd wskaźników skolaryzacji, które należą do podstawowych wyznaczników badania poziomu edukacji. Szkoły podstawowe oraz gimnazja powiatu cieszyńskiego ukazane są na tle województwa i kraju oraz czeskiej części Śląska Cieszyńskiego. Dla potrzeb opracowania stosuje się pewne uproszczenie - pojęcia edukacja i oświata używane są zamiennie.

### **System oświaty w Polsce**

Rozumienie pojęcia „oświata” może być bardzo szeroko rozumiane i interpretowane. Przyjmujemy, że oświata to względnie odrębny, wewnętrznie spójny system instytucji i działań na rzecz rozwoju jednostek i społeczeństwa. Ową autonomiczność i odrębność oraz wewnętrzną spójność nadają mu akty prawne, określające jego cele, treści i strukturę organizacyjną, miejsce w nim oświecających i uczących się. Oświata to więc intencjonalne działanie progresywne na rzecz rozwoju dzieci i młodzieży oraz dorosłych, realizowane przez środowiska naturalne i system wyspecjalizowanych instytucji społecznych<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Od 1 września 2017 r. gimnazja są stopniowo wygaszane.

<sup>4</sup> M. Kletke-Milejska, *Zreformowany system edukacji i jego wpływ na kształcenie i wychowanie dzieci w publicznych szkołach podstawowych. Studium politologiczne*, Katowice 2007, s. 12.

Termin „oświata” używany jest często zamiennie z wyrażeniem „system oświaty”. Według W. Okonia system oświaty jest to działalność ogółu powiązanych ze sobą placówek i instytucji zajmujących się upowszechnianiem kształcenia, wychowaniem bezpośrednim i pośrednim, umożliwiając obywatelom zdobywanie ogólnego i zawodowego wykształcenia oraz zapewniając możliwość wszechstronnego rozwoju osobowości, które są niezbędne przyszłemu obywatelowi<sup>5</sup>. J. Szczepański rozróżnia dwa znaczenia terminu system oświaty. W węższym znaczeniu przez system oświaty rozumie system szkolny, tzn. układ szkół od przedszkoli do studiów podyplomowych. W szerszym znaczeniu system oświaty definiuje jako całkowity układ wszystkich instytucji, grup, organizacji i urzędów, poprzez które wiedza naukowa, ideologia, system wartości, wzory osobowości – słowem elementy nauczania i wychowania docierają do społeczeństwa<sup>6</sup>.

Oświata da się przedstawić jako system, czyli całość złożona z elementów, które działają na rzecz powodzenia całości. Pisze o tym J. Szczepański, twierdząc, że system edukacyjny jest jednym z podsystemów społecznych - systemu wielostronnie powiązanego z życiem i funkcjonowaniem danego społeczeństwa<sup>7</sup>. Całość ta ma charakter otwarty, czyli wymieniający ze swym otoczeniem zarówno materię, jak i energię oraz informację. Stąd wniosek, że wraz ze zmianą otoczenia zmienia się sposób funkcjonowania systemu i jego elementów. Zmiany w otoczeniu są szybkie, i co bodaj ważniejsze, ich charakter i kierunek jest niemożliwy do przewidzenia. Otoczenie organizacji jest przez badaczy klasyfikowane między innymi wedle stopnia zmienności i jednorodności. Cechą charakterystyczną otoczenia instytucji oświatowych we współczesnym świecie jest jego zmienność, a występujące w nim zjawiska mają nieprzewidywalny charakter<sup>8</sup>. Nie da się też przewidzieć kształtu systemu społecznego zwanego „wielkim”, dla którego system oświatowy pełni rolę służebną, a który pełni ważną rolę w całym systemie.

Jednym z elementów systemu społeczno-kulturowego jest porządek prawny. Na mocy Konstytucji RP władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, zatem to do ich prerogatyw należy uchwalanie prawa oświatowego. Jednak to samorządy, realizując to prawo, w głównej mierze biorą odpowiedzialność za kształt i jakość edukacji. Ponadto niektóre przepisy

---

<sup>5</sup> W. Okoń, *Nowy słownik pedagogiczny*, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa 2001, s. 87.

<sup>6</sup> M. Pęcharski, *Polityka oświatowa*, PAN, Wrocław 1975, s. 34.

<sup>7</sup> J. Szczepański, *Spoleczne uwarunkowania rozwoju oświaty*, WSiP. Warszawa 1989, s. 12.

<sup>8</sup> L. H. Haber, *Projektowanie systemów zarządzania organizacjami*, [w:] L. H. Haber (red.), *Komunikowanie i zarządzanie w społeczeństwie informacyjnym*, Kraków 2011, s. 203.

stanowione są na poziomie lokalnym przez samorządy. Rady gmin uchwalają np. strategie oświatowe, sieć szkół, poziom dofinansowania oświaty, itd.

Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi działalność edukacyjną w Polsce są Ustawa o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 roku<sup>9</sup> oraz Prawo oświatowe z 14 grudnia 2016 roku. Określają one między innymi zasady zakładania i prowadzenia szkół i placówek przez różne podmioty. Ustawy określają ponadto zasady finansowania oświaty. Zgodnie z przytoczonymi aktami prawnymi placówka może być szkołą publiczną albo niepubliczną; może być zakładana i prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego, inną osobę prawną lub osobę fizyczną.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić jedynie szkoły i placówki publiczne. Pełnią one funkcję redystrybucyjną środków publicznych przeznaczonych na oświatę. Podstawowe zadania samorządów to przede wszystkim: tworzenie sieci publicznych przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjalnych, określanie granic obwodów szkolnych, nadzór nad spełnianiem obowiązku szkolnego dzieci i młodzieży, prowadzenie polityki kadrowej wobec dyrektorów szkół, zatwierdzanie arkuszy organizacyjnych szkół, finansowanie oświaty (przekazywanie subwencji).

### **Potrzeby edukacyjne regionu**

Pojęcie „potrzeby” pojawia się w różnych dyscyplinach i różnie jest definiowane. Na przykład w psychologii potrzeby są wewnętrznym stanem człowieka i są określane jako trwała właściwość, polegająca na tym, że bez spełnienia określonych warunków nie może on osiągnąć albo utrzymać pewnych stanów albo celów. W socjologii potrzeby są brakiem jakiegoś elementu koniecznego do funkcjonowania czy to systemu biopsychicznego, czy też do funkcjonowania w jakimś systemie zewnętrznym, środowiskowym<sup>10</sup>. Z kolei sensem działania ekonomicznego jest zawsze zaspokojenie potrzeb w tym znaczeniu, że gdyby nie istniały potrzeby, nie byłoby żadnego działania ekonomicznego<sup>11</sup>. W naukach społecznych potrzeby służą wyjaśnianiu zachowań ludzkich w organizacjach i stanowią podbudowę dla teorii motywacji działania<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Od 1 września 2017 roku część materii prawnej zawartej wcześniej w ustawie o systemie oświaty normuje ustawa z dnia 14 grudnia 2016 roku - Prawo oświatowe.

<sup>10</sup> J. Szczepański, *Konsumpcja a rozwój człowieka*, Warszawa 1981, s. 139.

<sup>11</sup> J. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, Warszawa 1960, s. 146.

<sup>12</sup> J. Penc, *Motywowanie w zarządzaniu*, Kraków 1996; A. K. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 1996, s. 464.

Środkami zaspokajania potrzeb są różnego rodzaju dobra. Edukację można traktować jako szczególne dobro. Dobrem jest bowiem każdy przedmiot lub usługa, która ma zdolność zaspokojenia czyjejś potrzeby. Wraz ze zmianami społecznymi, gospodarczymi oraz ekonomicznymi coraz mocniej uwidaczniane są potrzeby w zakresie edukacji. W dobie narastającej świadomości społeczeństwa zmieniają się one i zaczynają narastać.

Jedną z klasyfikacji dzieli potrzeby na indywidualne i społeczne. Potrzeby indywidualne to takie, które odczuwają pojedyncze osoby, natomiast potrzeby społeczne związane są z relacjami interpersonalnymi - są dynamiczne i ulegają ciągłym zmianom. Dla ich zaspokajania muszą funkcjonować odpowiednie instytucje (administracja państwowa i samorządowa). Edukację należy postrzegać zarówno w kategoriach potrzeb indywidualnych jak i społecznych. Potrzeby te zaspokajane są między innymi poprzez system oświaty, zaś w jego ramach tworzone są usługi, które w społeczności postrzegane są jako dobra, więc też jako nośniki wartości. Mogą to być wartości instrumentalne bądź autoteliczne. Instrumentalna wartość edukacji jest rozumiana jako służąca określonemu celowi, głównie poprzez swą wartość użytkową. Edukacja w tym znaczeniu ma zdolność do pomnażania dochodu. Edukacja jako wartość autoteliczna jest dobrem samym w sobie. Jest ona wówczas umieszczana na szczycie hierarchii wartości<sup>13</sup>.

W celu przedstawienia potrzeb edukacyjnych Śląska Cieszyńskiego sięgnięto do dokumentu „Strategia Rozwoju Śląska Cieszyńskiego”, w którym zespół ekspertów zawarł potrzeby edukacyjne regionu<sup>14</sup>. Strategia skupia się wokół trzech celów strategicznych. Pierwszy z nich to zapewnienie wysokiej jakości kształcenia młodzieży Śląska Cieszyńskiego na wszystkich poziomach. W jego ramach przewidziano następujące cele operacyjne: promowanie potencjału edukacyjnego Śląska Cieszyńskiego, wyrównywanie szans edukacyjnych mieszkańców, rozwój bazy kadrowej i materialnej placówek edukacyjnych, racjonalizacja sieci oraz kierunków kształcenia dostosowanego do potrzeb zrównoważonego rozwoju regionu, rozwój różnorodnych form samorządności wśród dzieci i młodzieży, integracja środowisk zainteresowanych rozwojem edukacji na Śląsku Cieszyńskim, rozwój edukacji i doksztalcenia dorosłych, wspieranie działań organizacji pozarządowych.

Wśród zakładanych do realizacji projektów warto wymienić: intensywna promocja potencjału edukacyjnego wśród mieszkańców Śląska Cieszyńskiego, szeroka promocja tradycji

---

<sup>13</sup> P. Żebrok, *Aksjologiczne aspekty zarządzania szkołą*, Edukacja Humanistyczna nr 1/2016, Szczecin 2016, s. 24.

<sup>14</sup> Uchwała nr XXXIII/279/13 Rady Powiatu Cieszyńskiego z dnia 28 maja 2013 r. w sprawie uchwalenia aktualizacji Strategii Rozwoju Śląska Cieszyńskiego 2001-2016.

i osiągnięć edukacyjnych regionu, promowanie dziedzictwa kulturowego, zintensyfikowanie nauki języków obcych, zwiększenie nacisku w edukacji na problematykę społeczeństwa obywatelskiego, zwiększenie możliwości korzystania przez mieszkańców z nowoczesnych technik informatycznych, podniesienie rangi szkolnictwa zawodowego, modernizacja bazy materialnej placówek edukacyjnych, stworzenie i wdrożenie regionalnego systemu stałego podnoszenia kwalifikacji nauczycieli, stworzenie profesjonalnych pracowni edukacyjnych, współpraca jednostek samorządu terytorialnego w określeniu racjonalnej sieci placówek edukacyjnych na Śląsku Cieszyńskim, rozwój Centrum Kształcenia Praktycznego dla potrzeb edukacji zawodowej, powołanie Forum Edukacji Śląska Cieszyńskiego skupiającego środowisko nauczycielskie i przedstawicieli samorządów lokalnych, aktywna polityka informacyjna mająca na celu rozbudzenie wśród dorosłych świadomości potrzeby doksztalcania się, organizacja systemu doradztwa, konsultacji, szkoleń i pomocy administracyjno-biurowej dla organizacji pozarządowych działających na rzecz edukacji.

Drugim celem strategicznym jest rozwój ośrodków akademickich w powiecie cieszyńskim dysponujących nowoczesnymi kierunkami kształcenia zbieżnymi z potrzebami zrównoważonego rozwoju regionu. Cel operacyjny zakłada wspieranie istniejących i tworzenie nowych szkół wyższych w powiecie. Przewidywane projekty to stopniowe poszerzanie bazy techniczno-lokalowej, współpraca środowisk samorządowych, naukowych, gospodarczych i społecznych w określaniu kierunków kształcenia wyższego w regionie.

Trzeci cel strategiczny zakłada, że powiat cieszyński będzie obszarem ludzi wykształconych i mobilnych na rynku pracy. W ramach celów operacyjnych przewiduje się m.in. promocję kształcenia przez całe życie.

### **Organizacja oświaty samorządowej na Śląsku Cieszyńskim**

Organizacja sieci szkół powinna zaspokajać społeczne potrzeby, uwzględniając odpowiednią jakość edukacji, ale także szacunek dla poczucia lokalnej tożsamości. Samorząd, dysponując wskaźnikami efektywności na poziomie kraju, województwa czy powiatu, może lepiej ocenić funkcjonowanie swoich szkół. Mogą to być takie wskaźniki jak średnia wielkość oddziału klasowego czy średnia liczba etatów nauczycielskich w przeliczeniu na oddział. Dzięki możliwości porównania swoich kosztów z innymi samorządami, gmina uzyskuje informację zwrotną, która pozwala na ocenę swojego wysiłku finansowego.

Sieć szkół, ilość zatrudnionych nauczycieli oraz ilość uczniów w klasie mają bardzo duże znaczenie finansowe dla samorządów. Subwencja oświatowa liczona jest bowiem na jednego

uczni, stąd też często zaobserwować można dążenia lokalnych decydentów do zwiększania efektywności nakładów na edukację, głównie poprzez ograniczanie wydatków.

Ciekawym zestawieniem wydaje się być ilość mieszkańców przypadających na jedną szkołę. Poniżej dokonano takiego porównania w gminach polskiej i czeskiej części regionu. W zestawieniu tym można zauważyć znaczące różnice. Na przykład w Brennej na jedną szkołę przypada 3 702 mieszkańców, zaś w Dębowcu tylko 1 444. Średnia dla Polski wynosi 2 835, dla województwa 3 620, a dla powiatu 2 691. W czeskich powiatach różnice te są mniejsze.

Tab. 1. Ilość mieszkańców przypadająca na 1 szkołę podstawową w gminach Śląska Cieszyńskiego

Wyszczególnienie	Ilość mieszkańców przypadających na 1 szkołę
Cieszyn	3527
Ustroń	3203
Wisła	2218
Brenna	3702
Chybie	2412
Dębowiec	1444
Goleszów	2612
Hażlach	2132
Istebna	1709
Skoczów	3346
Strumień	2165
Zebrzydowice	3309
powiat cieszyński	2691
woj. śląskie	3620
Polska	2835
Karwina	3570
Frydek-Mistek	2396
Ostrawa	3685

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://bdl.stat.gov.pl> oraz <https://www.czso.cz>



Kolejne tablice (2 i 3) prezentują ilość uczniów przypadających na jednego nauczyciela oraz przeciętną liczbę uczniów na oddział w szkolnictwie podstawowym, gimnazjalnym i ponadgimnazjalnym w latach 2008 – 2016. Na przestrzeni 8 lat można zaobserwować spadek średniej liczby uczniów zarówno w skali kraju, jak i województwa o około 7% (tab. 2). Natomiast nie widać znaczących różnic pomiędzy średnimi w Polsce, województwie czy powiecie.

Tab. 2. Uczniowie przypadający na 1 nauczyciela w szkolnictwie podstawowym, gimnazjalnym i ponadgimnazjalnym w latach 2008 – 2016

	2008	2016
Polska	13,7	12,8
woj. śląskie	14,0	13,0
powiat cieszyński	b.d.	12,8

Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane GUS i SIO;

Jeśli przyjrzymy się przeciętnej liczbie uczniów w klasie (tab. 3), widzimy również tendencję spadkową. Nie ma natomiast znaczących rozbieżności pomiędzy powiatem cieszyńskim a całym krajem. W województwie przeciętna liczebność klasy jest nieco wyższa.

Tab. 3. Przeciętna liczba uczniów przypadających na oddział w szkolnictwie podstawowym, gimnazjalnym i ponadgimnazjalnym w latach 2008 – 2016

	2008	2016
Polska	22,1	20,6
woj. śląskie	23,2	21,4
powiat cieszyński	22,5	20,7

Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane GUS i SIO;

Informacje z obu tabel potwierdzają to, że mamy do czynienia ze spadkiem liczebności uczniów w szkołach. Wynika to przede wszystkim z sytuacji demograficznej Polski – stale zmniejszającej się liczby dzieci i młodzieży w wieku szkolnym. Mniej liczne klasy z pewnością zwiększają komfort nauczania i powinny poprawiać jego skuteczność, bowiem badania pokazują, że wielkość klasy jest powiązana z efektywnością kształcenia, chociaż związek ten

jest ograniczony<sup>15</sup>. Z drugiej jednak strony oświata staje się coraz większym obciążeniem finansowym dla samorządów.

W kolejnej tablicy (nr 4) zebrano informacje dotyczące szkół podstawowych powiatu cieszyńskiego na tle województwa i kraju. Jest to zestawienie dotyczące szkół, oddziałów, ilości uczniów oraz średniej ilości uczniów w szkole i w klasie. Jeśli chodzi o średnią liczbę uczniów w klasie, powiat cieszyński ma identyczną sytuację jak reszta kraju i nieco niższą średnią od wojewódzkiej. Natomiast w powiecie cieszyńskim szkoły podstawowe są zdecydowanie mniej liczne niż w województwie i w całym kraju.

Tab. 4. Szkoły podstawowe w powiecie cieszyńskim na tle województwa i kraju w roku 2015

	ilość szkół	ilość oddziałów	ilość uczniów	ilość absolwentów	średnia ilość uczniów w szkole	średnia ilość uczniów w klasie
Polska	13 563	135 998	2 480 793	347 998	182,9	18,2
woj. śląskie	1 261	14 657	279 560	37 735	221,7	19,1
powiat cieszyński	66	648	11 798	1 724	178,8	18,2

Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane GUS; Bank Danych Lokalnych; <https://bdl.stat.gov.pl>

Kolejna tablica (nr 5) prezentuje analogiczne dane w szkołach gimnazjalnych. Tutaj mamy sytuację odwrotną – na tle Polski i województwa najliczniejsze gimnazja są w powiecie cieszyńskim. Średnia ilość uczniów w klasach jest porównywalna z krajem i województwem.

Tab. 5. Gimnazja w powiecie cieszyńskim na tle województwa i kraju w roku 2015

	ilość szkół	ilość oddziałów	ilość uczniów	ilość absolwentów	średnia ilość uczniów w szkole	średnia ilość uczniów w klasie
Polska	7 684	51 503	1 085 275	358 100	141,2	21,1
woj. śląskie	804	5 578	118 645	38 703	147,6	21,3
powiat cieszyński	32	253	5 349	1 776	167,2	21,1

<sup>15</sup> R. Dolata i in., *Szkolne pytania. Wyniki badań nad efektywnością nauczania w klasach IV-VI*, IBE, Warszawa 2015, s. 49

Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane GUS; Bank Danych Lokalnych;  
<https://bdl.stat.gov.pl>

Następne dwie tablice (6 i 7) są uszczegółowieniem poprzednich i prezentują najważniejsze dane na temat szkół podstawowych oraz gimnazjalnych w poszczególnych gminach powiatu.

Tab. 6. Szkoły podstawowe w gminach powiatu cieszyńskiego w roku 2015

Gmina	ilość szkół	ilość oddziałów	ilość uczniów	ilość absolwentów	średnia ilość uczniów w szkole	średnia ilość uczniów w klasie
Cieszyn	10	125	2 261	328	226,1	18,1
Ustroń	5	54	1 052	154	210,4	19,5
Wisła	5	35	655	106	131,0	18,7
Brenna	3	38	790	122	263,3	20,8
Chybie	4	39	740	90	185,0	19,0
Dębowiec	4	24	369	60	92,2	15,4
Goleszów	5	38	634	87	126,8	16,7
Hazlach	5	40	702	103	140,4	17,6
Istebna	7	55	934	156	133,4	17,0
Skoczów	8	99	1 767	229	220,9	17,8
Strumień	6	54	963	152	160,5	17,8
Zebrzydowice	4	47	931	137	232,7	19,8
Powiat razem	66	648	11 798	1 724	178,8	18,2
Średnia	5,5	54,0	746,4	143,7	176,9	18,2

Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane GUS; Bank Danych Lokalnych;  
<https://bdl.stat.gov.pl/BDL>

W szkołach podstawowych najwięcej uczniów w oddziałach jest w Brennej, zaś najmniej liczne klasy są w gminie Dębowiec. Ta gmina ma także najmniejsze szkoły (średnio 92,2 uczniów). Największe placówki oświatowe organizuje Brenna ze średnią 263,3 uczniów. Widać, że różnice są tu ogromne. Najwięcej oddziałów szkolnych jest w Cieszynie i Skoczowie, najmniej w Dębowcu.

Gimnazja w powiecie cieszyńskim są większe zarówno pod względem ilości uczniów w szkołach jak i w klasach. Liderem jest Wisła, która w jedynym gimnazjum pomieściła 300 uczniów. Z kolei Skoczów ma bardzo mało liczne szkoły tego poziomu nauczania ze średnią 106. Ponadto w gminie jest ich aż 7. Taka sytuacja prawdopodobnie przesądziła o likwidacji jednego z gimnazjów w Skoczowie w roku 2016. Największe klasy są w Zebrzydowicach (25,9), najmniej liczne w Skoczowie (18,6).

Tab. 7. Gimnazja w poszczególnych gminach powiatu cieszyńskiego w roku 2015

Gmina	ilość szkół	ilość oddziałów	ilość uczniów	ilość absolwentów	średnia ilość uczniów w szkole	średnia ilość uczniów w klasie
Cieszyn	6	55	1 134	378	189	20,6
Ustroń	3	24	531	172	177	22,1
Wisła	1	13	300	79	300	23,1
Brenna	2	17	355	125	178	20,9
Chybie	2	14	305	114	153	21,8
Dębowiec	1	9	194	63	194	21,6
Goleszów	1	12	247	83	247	20,6
Hazlach	2	13	257	73	129	19,8
Istebna	2	18	433	135	217	24,1
Skoczów	7	40	743	258	106	18,6
Strumień	3	21	409	130	136	19,5
Zebrzydowice	2	17	441	166	221	25,9
Powiat razem	32	253	5 349	1 776	167	21,1
Średnia	2,7	21,1	445,8	148	187	21,5

Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane GUS; Bank Danych Lokalnych;  
<https://bdl.stat.gov.pl/BDL>

Kolejna analiza dotyczy nauczycieli. Chodzi głównie o zbadanie ilości etatów nauczycielskich w poszczególnych gminach, udziału kobiet w ogólnej ilości nauczycieli oraz zdiagnozowanie ilości uczniów przypadających na 1 nauczyciela. Najwięcej nauczycieli, co zrozumiałe, zatrudnia Cieszyn i Skoczów, najmniej Dębowiec. Najmniej uczniów na jednego nauczyciela przypada w Dębowcu, a najwięcej w Brennej. Odsetek kobiet pracujących w oświacie waha się od 82,7% w Goleszowie do 90,8% w Zebrzydowicach.

Tablice nr 9 i 10 prezentują podobne zestawienie w czeskiej części Śląska Cieszyńskiego.

Tab. 8. Ilość etatów nauczycielskich w poszczególnych gminach powiatu cieszyńskiego w roku 2015 – szkoły podstawowe

gmina	ogółem	mężczyźni	kobiety	% kobiet	ilość uczniów na 1 n-la
Cieszyn	172,2	16,6	155,5	90,3	13,1
Ustroń	76,2	12,9	63,3	83,1	13,8
Wisła	46,5	6,0	40,5	87,1	14,1
Brenna	51,7	5,4	46,3	89,6	15,3
Chybie	53,1	8,6	44,5	83,8	13,9
Dębowiec	30,6	3,0	27,5	89,9	12,1
Goeszów	49,1	8,5	40,6	82,7	12,9
Hażlach	53,8	7,0	46,7	86,8	13,0
Istebna	73,0	10,5	62,5	85,6	12,8
Skoczów	129,0	21,0	107,9	83,6	13,7
Strumień	72,3	10,8	61,4	84,9	13,3
Zebrzydowice	60,9	5,5	55,3	90,8	15,3
powiat cieszyński	868	116	752	86,6	13,6
województwo śląskie	19 431	2 180	17 250	88,8	14,4
Polska	181 292	24 022	157 270	86,7	13,7

Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane GUS; Bank Danych Lokalnych; <https://bdl.stat.gov.pl/BDL>

Tab. 9. Szkoły podstawowe w poszczególnych powiatach czeskiej części Śląska Cieszyńskiego w roku 2015

Powiat	ilość szkół	ilość oddziałów	ilość uczniów	średnia ilość uczniów w szkole	średnia ilość uczniów w klasie	ilość n-li	ilość uczniów na 1 n-la
Frydek-Mistek	89	924	18 322	205,9	19,8	1 298	14,1
Karwina	71	993	20 160	283,9	20,3	1 377	14,6
Ostrawa	88	1 335	26 649	302,8	20,0	1 807	14,8
Kraj morawsko-śląski	442	5 085	101 518	229,7	20,0	7 026	14,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://www.czso.cz>

Tab. 10. Gimnazja w powiatach czeskiej części Śląska Cieszyńskiego w roku 2015<sup>16</sup>

Powiat	ilość szkół	ilość oddziałów	ilość uczniów	średnia ilość uczniów w szkole	średnia ilość uczniów w klasie	ilość n-li	ilość uczniów na 1 n-la
Frydek-Mistek	19	b.d.	6 724	353,9	b.d.	589	11,4
Karwina	28	b.d.	10 352	369,7	b.d.	862	12,0
Ostrawa	44	b.d.	17 112	388,9	b.d.	1 442	11,9
Kraj morawsko-śląski	137	2 195	49 868	364,0	22,7	4 303	11,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://www.czso.cz>

Zarówno w szkołach podstawowych jak i gimnazjach analizowanych powiatów Republiki Czeskiej nie można dostrzec znaczących różnic. Jeśli natomiast porównać szkoły po obu stronach granicy, można dojść do następujących konkluzji i uogólnień. W czeskiej części Śląska Cieszyńskiego średnia ilość uczniów w szkole jest wyższa niż części polskiej. Podobnie jest, jeśli porównamy średnią ilość uczniów w klasie. Tutaj też uwidaczniają się różnice – liczniejsze klasy są w Czechach.

Wskaźnik skolaryzacji to jeden z dwóch podstawowych wskaźników stosowanych do badania poziomu edukacji. Stopa skolaryzacji to odsetek osób uczących się obliczany w stosunku do liczby ludności w określonym przedziale wiekowym, według podziału na odpowiednie etapy kształcenia. Współczynnik skolaryzacji netto to relacja liczby osób (w danej grupie wieku) uczących się na danym poziomie kształcenia do liczby ludności w grupie wieku określonej jako odpowiadająca temu poziomowi nauczania. Współczynnik skolaryzacji netto np. dla poziomu szkoły podstawowej wyliczamy dzieląc liczbę uczniów szkół podstawowych w wieku 7-12 lat (wiek przypisany do tego poziomu) na początku danego roku szkolnego przez liczbę ludności w wieku 7-12 lat według stanu w dniu 31 XII tego samego roku; wynik podajemy w ujęciu procentowym.

Jak widać w poniższych tablicach (11 i 12) wskaźniki skolaryzacji w szkołach podstawowych i gimnazjach systematycznie spadają. Dzieje się tak zarówno w powiecie cieszyńskim, jak i województwie oraz całym kraju.

<sup>16</sup> Należy nadmienić, że w republice Czeskiej gimnazja nie są tym samym poziomem nauczania, co w Polsce.

Tab. 11. Wskaźniki skolaryzacji netto dla szkół podstawowych w powiecie cieszyńskim na tle województwa i kraju

lata	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
powiat cieszyński								
ogółem	97,5	97,9	96,2	96,1	94,4	95,5	94,1	90,7
woj. śląskie								
ogółem	95,7	95,8	95,7	95,5	95,1	94,9	94,5	91,8
Polska								
ogółem	96,6	96,7	95,6	95,3	94,9	94,5	93,7	90,1

Źródło: Kapitał Ludzki w Polsce w 2015 r., Główny Urząd Statystyczny, Gdańsk 2016

Tab. 12. Wskaźniki skolaryzacji netto dla gimnazjów w powiecie cieszyńskim na tle województwa i kraju w poszczególnych latach

lata	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
powiat cieszyński								
ogółem	96,9	95,8	95,3	95,1	93,3	94,3	93,9	93,4
woj. śląskie								
ogółem	93,7	93,0	93,1	92,7	92,4	92,1	91,6	91,4
Polska								
ogółem	94,8	94,3	93,7	93,3	93,0	92,6	92,2	92,0

Źródło: Kapitał Ludzki w Polsce w 2015 r., Główny Urząd Statystyczny, Gdańsk 2016

Finansowanie edukacji to jedno z najważniejszych zadań samorządów. W klasyfikacji budżetowej większości gmin dział przeznaczony na oświatę i wychowanie stanowi połowę planu finansowego. Ilustracją tego problemu są dane zawarte w kolejnych tablicach. Lata służące do porównań są uwarunkowane dostępnością danych statystycznych.

Tablica 13 ilustruje wybrane wydatki budżetowe na oświatę i wychowanie w latach 2002-2015. Wydatki ogółem na 1 mieszkańca znacząco się zwiększyły w roku 2015 w stosunku do roku 2002. Najwyższe tempo przyrostu (234%) wystąpiło w skali całego kraju i w 2015 roku wynosiło 4 050,72 zł na 1 mieszkańca. Nieznacznie wyższe wydatki notujemy w województwie śląskim tj. 4 102,26 zł i kwota wydatków jest tu najwyższa. W powiecie cieszyńskim wydatki są już wyraźnie niższe i wynoszą 3 313,68 zł, co stanowi 81,8% średniej krajowej i 80,8% średniej wojewódzkiej.



Tab. 13. Wybrane wydatki budżetowe na oświatę i wychowanie w latach 2002-2015 w zł

Wyszczególnienie	Wydatki ogółem na 1 mieszkańca	Wydatki na 1 mieszk. na oświatę i wychowanie
<b>Polska</b>		
2002	1731,22	593,93
2015	4050,72	1340,18
2015:2002 w %	234	226
<b>woj. śląskie</b>		
2002	1817,40	570,37
2015	4102,26	1380,98
2015:2002 w %	226	242
<b>powiat cieszyński</b>		
2002	1475,07	520,46
2015	3313,68	1335,48
2015:2002 w %	225	257

Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane GUS; Bank Danych Lokalnych;  
<https://bdl.stat.gov.pl>

Tab. 14. Procentowy udział wydatków na oświatę i wychowanie w budżetach samorządowych w latach 2002-2015; Polska =100,0%)

Wyszczególnienie		2002	2015
Wydatki ogółem na 1 mieszkańca	Polska	100,0	100,0
	woj. śląskie	105,0	101,3
	pow. cieszyński	85,2	81,8
Wydatki na oświatę i wychowanie na 1 mieszkańca	Polska	100,0	100,0
	woj. śląskie	96,0	103,0
	pow. cieszyński	87,6	99,6

Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane GUS; Bank Danych Lokalnych;  
<https://bdl.stat.gov.pl>

Wydatki na oświatę i wychowanie najszybciej w analizowanym okresie rosły w powiecie cieszyńskim (257%), jednak w przeliczeniu na 1 mieszkańca są one najniższe i wyniosły w 2015 roku 1335,48 zł, podczas gdy w województwie śląskim 1380,98 zł, a w Polsce 1340,18 zł.

Wniosek ogólny wynikający z zaprezentowanych danych jest jednoznaczny: wydatki samorządów terytorialnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca są w skali kraju i w województwie śląskim wyższe od wydatków w powiecie cieszyńskim. Identyczna sytuacja występuje w przypadku wydatków na oświatę i wychowanie. Jest to wniosek niepokojący, gdyż inwestowanie w kapitał ludzki charakteryzuje się najwyższą efektywnością. W świetle teorii kapitału ludzkiego niskie nakłady na tworzenie tego kapitału w dłuższym okresie czasu odbijają się ujemnie na dynamice rozwojowej regionu.

Następna tablica to już szczegółowa prezentacja wydatków na 1 mieszkańca w poszczególnych gminach.

Tab. 15. Wybrane wydatki budżetowe w przekroju gmin w latach 2002-2015 (w zł)

Gminy	Wydatki budżetów samorządowych na 1 mieszkańca			
	Ogółem		Na oświatę i wychowanie	
	2002	2015	2002	2015
Cieszyn	1 548,00	3 996,09	408,00	1297,18
Ustroń	2 336,00	4 243,94	515,00	1580,80
Wisła	1 394,00	3 436,85	443,00	1049,06
Brenna	1 544,00	3 003,77	633,00	1351,23
Chybie	1 152,00	3 201,67	591,00	1511,67
Dębowiec	1 347,00	3 011,02	620,00	1338,98
Goleszów	1 289,00	2 555,19	654,00	1130,78
Hażlach	1 077,00	2 942,42	538,00	1451,26
Istebna	1 384,00	3 370,94	797,00	1355,06
Skoczów	1 484,00	2 891,25	446,00	1325,80
Strumień	1 239,00	3 096,35	505,00	1397,40
Zebrzydowice	1 269,00	3 096,35	527,00	1288,73

Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane GUS; Bank Danych Lokalnych;  
<https://bdl.stat.gov.pl>

Analiza powyższej tablicy (nr 15) pozwala wysunąć następujące konkluzje. Najwyższe wydatki ogółem na 1 mieszkańca w roku 2002 były w Ustroniu – 2 336 zł, zaś najniższe w Hażlachu – 1 077 zł, czyli ponad dwukrotnie mniej. W roku 2015 sytuacja wyglądała następująco: zdecydowanie najwięcej środków ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca przeznaczal Ustroń (4 243 zł), natomiast gdy chodzi o najniższe wydatki, na ostatnie miejsce

spadł Goleszów (2 555 zł), przedostatnie zajmuje Skoczów (2 891 zł). To właśnie Skoczów w przeciągu 13 lat zanotował największy spadek. Różnica w ogólnych wydatkach na jednego mieszkańca pomiędzy gminą Ustroń a gminą Goleszów wynosi 1 688 zł.

Jeśli chodzi o nakłady na oświatę i wychowanie w roku 2002 największe wydatki per capita były w Istebnej i wyniosły 797 zł. Dalsze miejsca zajęły Goleszów (654 zł) i Brenna (633 zł). Z kolei gminy o najniższych wydatkach na edukację per capita to: Cieszyn (408 zł), Wisła (443 zł) i Skoczów (446 zł). Najwyższe wydatki mamy więc w gminie wiejskiej, a najniższe w miastach. Obserwujemy tu ciekawą sytuację, a mianowicie miasta o najwyższych wydatkach na 1 mieszkańca zajmują ostatnie miejsca w rankingu wydatków na oświatę i wychowanie. W roku 2015 na pierwsze miejsce awansował Ustroń z kwotą 1 580 zł, na drugim miejscu jest gmina Chybie (1 511 zł), a na trzecim Hażlach (1 451 zł). Wisła zajmuje 15, to jest ostatecznie miejsce (1 049 zł). Najmniej na oświatę łożyły w 2015 roku, poza wspomnianą już Wisłą, gminy Goleszów (1 130 zł) i Zebrzydowice (z kwotą 1 288 zł).

Dla szerszego zobrazowania stanu oświaty samorządowej w gminach Śląska Cieszyńskiego, warto jeszcze podać następujące dane. Największe kwoty na oświatę w roku 2015 przeznaczył Cieszyn (46,2 mln), co stanowiło 32,5% całego budżetu gminy, najmniej Dębowiec (7,7 mln), ale było to 44,5% planu finansowego tego samorządu. Spośród wszystkich gmin Śląska Cieszyńskiego Hażlach przeznaczył największy odsetek swojego budżetu na edukację. Była to prawie połowa rocznego budżetu gminy (49,3%). Procentowo najmniejszy udział na kształcenie przeznaczyła Wisła – zaledwie 30,5%.

### **Zakończenie**

Zarządzanie oświatą wiąże się z wielką odpowiedzialnością za jej jakość, a przez to za rozwój całego społeczeństwa. Ta odpowiedzialność powinna być rozumiana jako racjonalność, roztropność, rzetelność i rozwaga w podejmowaniu decyzji. To także obowiązek moralny i prawny odpowiadania za podejmowane decyzje, przyjęcie na siebie obowiązku zadbania o rozwój młodego pokolenia. Organizacja oświaty to nie tylko doraźne potrzeby, interesy czy bieżąca polityka. To myślenie perspektywiczne, dbanie o przyszłość społeczeństwa nie tylko w wymiarze lokalnym, ale ogólnonarodowym.

Z pewnością starania samorządów o zmniejszanie kosztów funkcjonowania oświaty (często sprowadzające się do likwidacji szkół) wydają się zasadne, jednak sieć placówek oświatowych powinna zaspokajać społeczne potrzeby, uwzględniając odpowiednią jakość edukacji. Celem polityki oświatowej samorządów powinno być określenie lokalnych potrzeb i priorytetów

oświatowych. W tworzeniu samorządowej polityki oświatowej ważny jest nie tylko kierunek rozwoju oświaty, ale także społeczny proces prowadzący do tego wyboru. Dlatego ważne jest opracowanie spójnego, wieloletniego planu działań organizacyjnych oraz decyzji finansowych. Oświata to bowiem jedno z najważniejszych i odpowiedzialnych zadań samorządów. Widać to chociażby po analizie struktury budżetu - we wszystkich samorządach oświata stanowi jego najważniejszą pozycję. Należy jednak zadać pytanie, czy samorzady podchodzą do tego zadania w sposób rzetelny i odpowiedzialny.

Funkcjonowanie oświaty związane jest z uwarunkowaniami ekonomicznymi, demograficznymi i społecznymi. Do tego dochodzą także okoliczności polityczne a nawet historyczne. Należy jednak pamiętać, że głównym czynnikiem decydującym o jakości edukacji na każdym etapie edukacyjnym są relacje między mistrzem i uczniem. Niczym nie da się zastąpić wartości, jaką jest kontakt ucznia z nauczycielem, choć jakość edukacji zależy też od wielu innych czynników, włącznie z finansowymi<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> M. Federewicz (red.), *Raport o stanie edukacji 2010*, IBE, Warszawa 2011, s. 127.

## **Odpowiedzialność samorządu lokalnego za kształt edukacji – na przykładzie Śląska Cieszyńskiego**

Rozwój społeczeństw uwarunkowany jest nie tylko sytuacją społeczno-ekonomiczno-polityczną, ale także jakością systemu oświaty. Edukacja jest głównym czynnikiem budowania pomyślności i dobrostanu społeczeństwa. W Polsce organami prowadzącymi dla szkół i placówek oświatowych są samorzady, przez co mają one realny wpływ na kształt i jakość edukacji. Rodzi to dla gmin poważne skutki organizacyjne i finansowe. To także wielka odpowiedzialność za przyszłość społeczeństwa nie tylko w wymiarze lokalnym, ale ogólnonarodowym. Opracowanie ma na celu analizę organizacji oświaty samorządowej na Śląsku Cieszyńskim. Skupiono się na placówkach samorządowych prowadzonych przez gminy, tj. szkołach podstawowych i gimnazjach. Omówiona została struktura organizacyjna oświaty w poszczególnych gminach, dokonano też analizy porównawczej nakładów na edukację. Dla potrzeb rzetelnej oceny wykorzystano materiały empiryczne w postaci dużej ilości danych statystycznych.

### **The responsibility of self-government for education – on an example of Cieszyn Silesia**

The development of societies is conditioned not only by the socio-economic and political situation, but also by the quality of the education system. Education is the main factor in building the prosperity of society. In Poland, the governing bodies for schools and educational institutions are local governments, which have a real impact on the shape and quality of education. This results in serious organizational and financial consequences for the municipalities. It is also a great responsibility for the future of society not only in the local dimension, but nationwide. The study aims to analysis the organization of local government education in Cieszyn Silesia. The focus was on local government units run by municipalities, it means primary and junior high schools. The organizational structure of education in individual municipalities was discussed, and a comparative analysis of expenditure on education was made. For the purpose of reliable assessment, empirical materials in the form of a large amount of statistical data were used.