

**Halina Rechul, Alicja Bonarska-Treit**

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

---

## FINANSOWANIE SYSTEMÓW EDUKACYJNYCH W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

---

**Streszczenie:** W artykule przedstawiono sposoby finansowania systemów oświaty w wybranych krajach europejskich. Unia Europejska nie określa wspólnej polityki oświatowej dla wszystkich państw członkowskich, tworzy jednak standardy oświatowe, którym podlegają systemy edukacyjne poszczególnych państw. Analiza systemów zarządzania i finansowania edukacji w krajach europejskich wykazuje ich znaczące zróżnicowanie. Edukacja w państwach Unii Europejskiej finansowana jest w dużym stopniu ze środków publicznych.

**Słowa kluczowe:** finansowanie, systemy edukacyjne, Unia Europejska.

### 1. Wstęp

W postanowieniach Rady Unii Europejskiej podkreślono, że: „Edukacja jest czymś więcej niż jedynie czynnikiem dającym szansę na zatrudnienie – przygotowując do pracy zawodowej, przyczynia się do samorealizacji oraz kształtuje aktywną postawę obywatelską w demokratycznych społeczeństwach”<sup>1</sup>. Edukacja stanowi istotną część życia publicznego, usług publicznych i gospodarki narodowej. Jednym z problemów współczesnej edukacji jest konieczność dostosowania jej do ciągle zmieniającej się rzeczywistości. Unia Europejska postrzega edukację jako dziedzinę pozostającą w kompetencji poszczególnych krajów. W postulatach formułowanych wobec państw członkowskich chodzi przede wszystkim o zrozumiałość i czytelność systemu edukacji dla obserwatorów z innych krajów<sup>2</sup>. Do bardzo ważnych problemów w funkcjonowaniu systemu oświaty w każdym kraju należy jego finansowanie.

Celem opracowania jest przedstawienie zróżnicowania podziału kompetencji w zakresie finansowania i zarządzania oświatą pomiędzy różne szczeble administracji publicznej w wybranych krajach Unii Europejskiej.

---

<sup>1</sup> *Edukacja w Europie: różne systemy kształcenia i szkolenia, wspólne cele do roku 2010*, Komisja Europejska, Warszawa 2003.

<sup>2</sup> E. Smak, D. Widelak (red.), *Edukacja w dobie integracji europejskiej. Strategie zmian i praktyka pedagogiczna*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Opolu, Opole 2006, s. 7.

## 2. Strategia edukacyjna Unii Europejskiej

Wśród wielu celów jednoczenia Europy jest dążenie do integracji społeczeństw poszczególnych krajów członkowskich, lecz przy zachowaniu pełnej odrębności ich kultury, historii i tradycji, których przejawem jest edukacja. Politykę edukacyjną Unii Europejskiej reguluje Traktat z Maastricht, zgodnie z którym sfera edukacji pozostaje w kompetencji każdego państwa. Edukacja nie podlega procesom integracji rozumianej jako ujednoczenie uregulowań prawnych, które narzucałyby konieczność zmian. Państwa członkowskie odpowiedzialne są za treść nauczania i kształt systemów oświaty.

Unia Europejska, jako organizacja integrująca społeczeństwa o różnej tradycji i kulturze, dąży do wypracowania systemu, w którym obywatele różnych państw członkowskich będą mieli równe szanse własnego rozwoju. Pojawia się zatem potrzeba stworzenia standardów, którym podlegać będą systemy edukacyjne poszczególnych państw. Dokumenty programowe, zarówno na szczeblu Rady Europy, jak i na poziomie krajów członkowskich tworzą zarys programu integracji systemów oświatowych na skalę całej Unii, dzięki czemu systemy oświatowe poszczególnych krajów, pomimo względnej autonomii, stają się porównywalne pod względem standardów edukacyjnych, jakości absolwentów i rozwiązań organizacyjnych<sup>3</sup>.

Strategia Unii Europejskiej wyrażona we wspólnej polityce oświatowej obejmuje cztery podstawowe obszary:

- równość szans edukacyjnych,
- podniesienie jakości kształcenia,
- modelowanie nowoczesnego systemu kształcenia nauczycieli,
- kształtowanie poprzez wychowanie osobowości Europejczyka.

Cele te realizowane są poprzez szereg działań zmierzających do ich urzeczywistnienia. Wyrównywanie szans edukacyjnych kreowane jest przez Unię Europejską w powiązaniu z koncepcją demokratyzacji szkolnictwa, tzn. wydłużeniem obowiązkowego szkolnego, wzrostem liczby uczniów na szczeblu szkolnictwa średniego i wyższego oraz ułatwionym dostępem do większości typów szkół. Należy dodać, że obecnie równość szans edukacyjnych wiąże się także z problemami dzieci emigrantów oraz uczniów niepełnosprawnych<sup>4</sup>.

Poprawa jakości kształcenia związana jest z dążeniem do modernizacji systemu oświaty, lepszego funkcjonowania szkolnictwa oraz podniesienia jakości kształcenia poprzez wykorzystanie najnowszych osiągnięć naukowych. Podnoszenie jakości kształcenia związane jest z dbałością nie tylko o naukę, ale także o rozwój osobowości, wychowanie dla wartości, przygotowanie do korzystania z mediów, położenie większego nacisku na nauki przyrodnicze oraz wczesne nauczanie języków obcych.

---

<sup>3</sup> A. Ćwikliński, *Zmiany w polskiej edukacji w okresie globalizacji, integracji i transformacji systemowej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2005, s.167.

<sup>4</sup> D. Dziewulak, *Systemy szkolne w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa 1997, s. 136.

Wdrażanie nowego modelu nauczania realizowane jest głównie poprzez zmianę struktury i metod kształcenia. Nowy model nauczania powinien uwzględniać indywidualne zdolności i zainteresowania uczniów, oferując pracę w małych grupach oraz udzielanie bezpośredniej pomocy jednostkom. Celem polityki edukacyjnej Unii Europejskiej jest także stworzenie nowego modelu nauczyciela poprzez doskonalenie jego umiejętności. Kształcenie ustawiczne należy do podstawowych zadań współczesnego nauczyciela. Według C. Kupisiewicza nauczyciel powinien „mieć wykształcenie akademickie, umieć uczyć się innowacyjnie, a równocześnie być zdolnym do kształtowania tej umiejętności u swoich uczniów, szybko i racjonalnie reagować na wszystko co postępowe i twórcze”<sup>5</sup>.

Upowszechnienie europejskiego ideału wychowania to kolejny priorytet wśród celów edukacyjnych Unii. Związany on jest z kształtowaniem określonego wzoru osobowego człowieka, godnego naśladowania<sup>6</sup>.

Do najważniejszych międzynarodowych raportów edukacyjnych należy przygotowany przez Komisję Europejską raport, zwany Białą Księgą<sup>7</sup> na temat nauczania i uczenia się. Wśród głównych kierunków działań edukacyjnych na rzecz nowoczesnego społeczeństwa autorzy Białej Księgi wyróżnili m.in.<sup>8</sup>:

- zachęcanie do zdobywania wiedzy,
- walkę o mobilność uczenia się,
- walkę z marginalizacją,
- równouprawnienie inwestycji materialnych i nakładów na kształcenie.

Autorzy raportu Komisji do spraw Edukacji dla XXI wieku podkreślają natomiast, że systemy oświatowe powinny tworzyć warunki ułatwiające dostęp do kształcenia i podnoszenia jego poziomu poprzez kształcenie indywidualne, interdyscyplinarne, rozwój motywacji do nauki oraz wprowadzanie nowych technologii kształcenia.

Rola europejskiego wymiaru edukacji została szczególnie podkreślona przez Radę Europy w 2000 r. podczas posiedzenia w Lizbonie. Prace te kontynuowano w 2002 r., kiedy to ministrowie edukacji krajów Unii Europejskiej wraz z Komisją Europejską przyjęli program dotyczący rozwoju systemów edukacji w poszczególnych krajach Unii i zrealizowania następujących celów<sup>9</sup>:

- osiągnięcie w Europie najwyższego poziomu edukacji, by stanowiła ona wzór jakości i użyteczności społecznej dla całego świata,
- umożliwienie swobodnego wyboru miejsca kształcenia i pracy poprzez kompatybilność systemów edukacyjnych,

---

<sup>5</sup> C. Kupisiewicz, *Szkolnictwo w okresie przebudowy*, Wyd. Akademickie „Żak”, Warszawa 1996, s. 186.

<sup>6</sup> A. Ćwikliński, wyd. cyt., s. 170-172.

<sup>7</sup> *Biała Księga Kształcenia i Doskonalenia. Nauczanie i uczenie się. Na drodze do uczącego się społeczeństwa*, Komisja Europejska, Warszawa 1997.

<sup>8</sup> A. Śniegułska (red.), *Reforma oświatowa wobec wiedzy pedagogicznej*, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2004, s. 42.

<sup>9</sup> *Edukacja w Europie...*

- uznawanie w Unii Europejskiej kwalifikacji zawodowych i szkolnych oraz umiejętności zdobytych w poszczególnych krajach,
- zapewnienie Europejczykom, niezależnie od wieku, możliwości kształcenia się przez całe życie,
- otwarcie się Europy na inne regiony, tak by stanowiła atrakcyjne miejsce dla studentów, nauczycieli akademickich oraz naukowców z całego świata.

Działania rozpoczęte na lizbońskim posiedzeniu Rady Europy, dotyczące określenia strategicznych celów edukacyjnych, świadczą o intensyfikacji działań Unii Europejskiej w zakresie edukacji oraz wyznaczają nowe drogi światowych przeobrażeń. Wymienione cele są dla Polski ważnym wyznacznikiem w dobie zmian zachodzących w naszym systemie oświaty<sup>10</sup>.

### 3. Zróżnicowanie europejskich systemów finansowania oświaty

Istotnym elementem w prawidłowym funkcjonowaniu systemu edukacyjnego każdego kraju jest finansowanie oświaty. Metody zarządzania i finansowania oświaty w krajach europejskich znacznie się między sobą różnią. Kraje członkowskie Unii Europejskiej mają pełną swobodę w kształtowaniu i finansowaniu swoich systemów edukacji.

W porównywaniu systemów edukacyjnych ważną rolę odgrywa stopień decentralizacji tych systemów. Werner i Shah<sup>11</sup> wskazują na trzy rodzaje decentralizacji zarządzania oświatą:

- dekoncentracja – w jej ramach centralne ministerstwo przekazuje część uprawnień jednostkom na szczeblu regionalnym lub lokalnym, jednak jednostki te pozostają bezpośrednio podporządkowane administracji centralnej,
- decentralizacja – system, w którym prowadzenie szkół i odpowiedzialność za podejmowanie większości decyzji przeniesiono ze szczebla centralnego na szczebel samorządu lokalnego,
- delegacja uprawnień na rzecz szkół, czyli przekazanie przez organ prowadzący części uprawnień decyzyjnych szkole – prawna odpowiedzialność pozostaje na wyższym szczeblu; delegacja jest także naturalnym rozwiązaniem w systemach szkolnych finansowanych za pomocą bonów oświatowych.

W systemach opartych na dekoncentracji środki finansowe na oświatę są najczęściej przekazywane samorządom w postaci dotacji celowych, które można wydatkować tylko na ściśle określony cel. W systemach opartych na decentralizacji zarządzania oświatą do poziomu samorządów lokalnych, znacząca część budżetowych środków przeznaczonych na szkoły pochodzi z dotacji, z transferów z budżetu centralnego i z udziałów samorządów w podatkach budżetu państwa lub z dochodów własnych,

<sup>10</sup> A. Ćwikliński, wyd. cyt., s. 222.

<sup>11</sup> J. Werner, A. Shah, *Financing of Education: Experiences from Ten European Countries*, Working Paper, Institute of Local Public Finance, Langen 2006.

zwłaszcza z podatków. Przy delegacji uprawnień do poziomu szkoły przepływy finansowe są na ogół kierowane z budżetu państwowego bezpośrednio do szkół<sup>12</sup>.

Stopień decentralizacji w znacznej mierze zależy od poziomu szkolnictwa. W większości krajów europejskich szkolnictwo wyższe pozostaje w gestii władz centralnych i samorządy terytorialne nie odgrywają w zarządzaniu szkołami wyższymi żadnej roli. Wyjątek stanowią niektóre kraje o ustroju federalnym ze znaczną autonomią przyznaną regionom.

Zdecydowanie większe zróżnicowanie dotyczy kompetencji samorządów w odniesieniu do szkół średnich. Zarządzanie oświatą na poziomie ponadpodstawowym należy najczęściej do szczebla pośredniego administracji terytorialnej. W Polsce dotyczy to szkół ponadgimnazjalnych, których organem prowadzącym są powiaty lub miasta na prawach powiatu. Znaczne kompetencje w zarządzaniu szkołami średnimi ma samorząd średniego szczebla we Francji, Włoszech i w Belgii. W krajach skandynawskich – Szwecji, Danii i Finlandii – organami prowadzącymi szkoły średnie są gminy, które mają w tej dziedzinie bardzo szerokie kompetencje. W krajach takich, jak Austria, Szwajcaria, Niemcy i Hiszpania, kluczowe kompetencje w kwestii zarządzania oświatą na szczeblu ponadpodstawowym należą do administracji regionalnej.

W zdecentralizowanych systemach edukacyjnych szkolnictwo podstawowe jest domeną podstawowego szczebla samorządu terytorialnego. Do krajów, w których samorząd ten ma pełne kompetencje dotyczące zarządzania szkołami podstawowymi, można zaliczyć państwa nordyckie, Wielką Brytanię i Polskę.

Duże znaczenie w zarządzaniu oświatą mają kompetencje w dziedzinie regulacji i wypłacania wynagrodzeń nauczycielskich. Koszty płacowe są kategorią dominującą w budżetach szkół, gdyż stanowią przeciętnie 70% całkowitych wydatków oświatowych w poszczególnych krajach. W większości krajów Europy regulacja wynagrodzeń odbywa się na szczeblu regionalnym. Największy stopień zdecentralizowania cechuje kraje skandynawskie, szczególnie Szwecję, gdzie decyzje podejmuje dyrektor szkoły po negocjacjach z samorządem<sup>13</sup>.

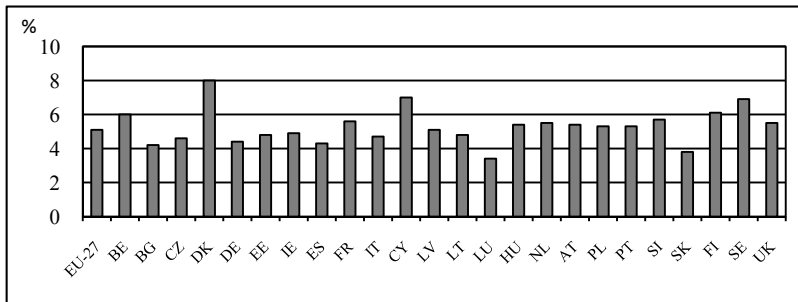
Analizując globalne wydatki na oświatę, należy odnieść je do produktu krajowego brutto. Ogólny odsetek PKB, jaki państwa Unii Europejskiej przeznaczyły na edukację w latach 2001-2006, utrzymywał się na stabilnym poziomie ok. 5,1%. Jednak w niektórych państwach w tym okresie zachodziły znaczące zmiany. Na Cyprze, w Islandii, na Węgrzech odsetek PKB przeznaczony na edukację zwiększył się między rokiem 2001 a 2006 o ponad 20%. W Republice Czeskiej, Irlandii, Holandii i Zjednoczonym Królestwie wzrost ten wyniósł ponad 10%<sup>14</sup>.

Na rysunku 1 zostały przedstawione całkowite wydatki sektora publicznego na edukację w roku 2006 jako procent PKB.

<sup>12</sup> M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylemat, możliwości*, Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2009, s. 68.

<sup>13</sup> Tamże, s. 74-75.

<sup>14</sup> *Kluczowe dane o edukacji w Europie 2009*, EACA, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2010, s. 121.



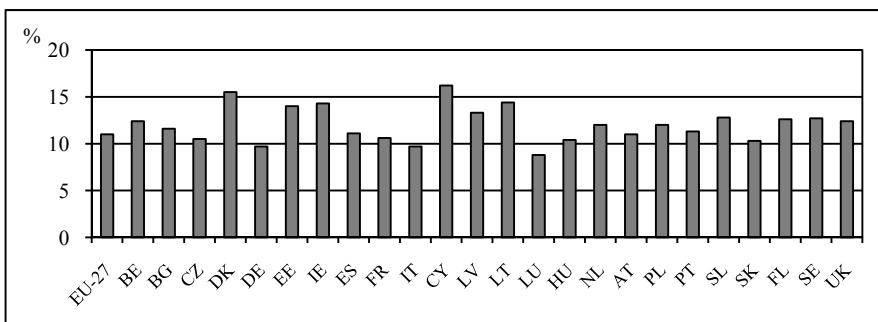
**Rys. 1.** Całkowite wydatki sektora publicznego na edukację jako procent PKB w krajach Unii Europejskiej w 2006 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportu *Kluczowe dane...*

W 2006 r. udział wydatków publicznych na edukację w ponad połowie państw europejskich przekraczał 5% PKB. W krajach skandynawskich i na Cyprze wyniósł on nawet 6%. W innych państwach publiczne wydatki na edukację jako odsetek PKB utrzymywały się poniżej 5%.

W państwach Unii Europejskiej nakłady sektora publicznego na edukację w latach 2001-2006 pozostawały na stabilnym poziomie, stanowiąc około 11% całości wydatków publicznych. Całkowite wydatki publiczne na edukację (wszystkie poziomy edukacyjne) obejmują bezpośrednie finansowanie przez sektor publiczny placówek edukacyjnych. Wyrażone jako odsetek wszystkich wydatków państwowych, pokazują część budżetu, czyli połączony budżet wszystkich szczebli administracyjnych, przeznaczony na edukację. Nakłady sektora publicznego państw Unii Europejskiej w 2006 r. przedstawia rysunek 2.

W roku 2006 większość państw przeznaczała ponad 10% swojego budżetu na edukację, ale tylko kilka zbliżyło się do progu 14% lub go przekroczyło. Przy inter-



**Rys. 2.** Publiczne nakłady na edukację jako odsetek całości wydatków publicznych w krajach Unii Europejskiej w 2006 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportu *Kluczowe dane...*

pretowaniu tych liczb należy wziąć pod uwagę, że wskaźnik ten nie uwzględnia liczby uczniów i nie podaje informacji o kosztach kształcenia jednego ucznia.

Edukacja w państwach Unii Europejskiej finansowana jest w znacznym stopniu ze środków publicznych. We wszystkich państwach pokrywają one co najmniej 75% wydatków na edukację na wszystkich poziomach kształcenia. Udział prywatnego i państwowego finansowania edukacji wiąże się między innymi z instytucjonalną autonomią w gromadzeniu funduszy prywatnych oraz rodzajami zasobów, na które szkoły prowadzące edukację obowiązkową mogą takie fundusze przeznaczyć, a także z metodami subsydiowania szkół prywatnych.

W większości państw szkoły prywatne są finansowane na takich samych zasadach, jakie obowiązują w edukacji publicznej. W niektórych państwach szkoły w sektorze prywatnym otrzymują takie samo finansowanie jak szkoły w sektorze publicznym, a w niektórych przypadkach dotacje dla szkół z sektora prywatnego są równe stałemu odsetkowi środków przeznaczanych na szkoły z sektora publicznego. W 12 państwach europejskich szkoły prywatne otrzymują dotacje, których wysokość jest obliczana podobnie jak w niektórych szkołach sektora publicznego w różnych kategoriach<sup>15</sup>.

W finansowanie edukacji zaangażowana jest administracja różnych szczebli. W prawie wszystkich państwach finansowanie edukacji prowadzą bezpośrednio władze centralne lub lokalne. Scentralizowane zarządzanie zasobami finansowymi występuje w Irlandii, Grecji, Francji, Włoszech, na Cyprze, Malcie, w Holandii, Portugalii, Słowenii i Lichtensteinie, gdzie ponad 70% zasobów udostępniają władze centralne. Szczebel regionalny jest głównym płatnikiem i użytkownikiem budżetów edukacyjnych tylko w czterech krajach – w Belgii, Niemczech, Hiszpanii i Republice Czeskiej. Finansowanie edukacji jest bardziej zdecentralizowane na Łotwie, Litwie, w Polsce, Rumunii, Zjednoczonym Królestwie i Islandii. W tych krajach poziom lokalny gromadzi i wykorzystuje większość zasobów finansowych przeznaczonych na edukację<sup>16</sup>.

## **4. Systemy finansowania oświaty w wybranych krajach Unii Europejskiej**

### **4.1. Anglia**

Anglia jest krajem o bardzo długiej historii decentralizacji oświaty. W wyniku wielu zachodzących w tym kraju w ostatnich lat zmian w systemie finansów samorządowych, powstał system sprawnie zarządzany, jednak bardzo złożony.

Za strategię i politykę edukacyjną w Anglii odpowiada Departament for Education and Skills (DfES). Zadanie zorganizowania i prowadzenia szkół publicznych spoczywa na władzach lokalnych, które powinny zapewnić jakość kształcenia w

<sup>15</sup> Tamże, s. 129-130.

<sup>16</sup> Tamże, s. 132.



prowadzonych przez siebie szkołach oraz za promocję wysokich standardów edukacyjnych dzieci w wieku szkolnym, zamieszkujących na danym obszarze. Za pośrednio utrzymanie szkół odpowiadają więc samorządy lokalne, w których wyodrębnione zostały tzw. lokalne władze oświatowe (Local Education Authorities).

Przedszkola i szkoły podstawowe finansowane są z budżetu centralnego przez władze lokalne. Szkoły publiczne, działające w ramach obowiązku szkolnego (wiek dzieci od 5 do 16 lat), otrzymują 100% funduszy z budżetu władz lokalnych na wydatki bieżące oraz na inwestycje. Zarządzanie budżetem szkoły to wspólny obowiązek organu prowadzącego i dyrektora szkoły, którzy są odpowiedzialni za podejmowanie najlepszych z punktu widzenia szkoły decyzji oraz za efektywne wydatkowanie funduszy zgodnie z potrzebami szkoły<sup>17</sup>.

W roku finansowym 2006/2007 w systemie finansowania oświaty zaszły duże zmiany. W ich wyniku podstawowym instrumentem systemu stał się Dedicated Schools Grant (DSG), przekazywany przez rząd centralny lokalnym władzom edukacyjnym w formie dotacji celowej, która w 100% musi być przeznaczona na cele edukacyjne. Wysokość DSG dla poszczególnych jednostek lokalnych ustalana jest na podstawie:

- przewidywanej liczby uczniów uczęszczających do szkół podlegających danej jednostce,
- przewidywanych, indywidualnych budżetów poszczególnych szkół,
- istniejących potrzeb w zakresie innych usług edukacyjnych (np. edukacja specjalna).

Następnie liczba uczniów mnożona jest przez minimalny gwarantowany poziom wydatków jednostkowych. Środki z DSG mogą być wydatkowane przez lokalne władze oświatowe za pomocą<sup>18</sup>:

- formuły alokacyjnej do szkół (środki do dyspozycji szkół),
- tzw. wydatków centralnych (środki w dyspozycji lokalnych władz oświatowych).

Dystrybucja środków edukacyjnych za pomocą formuły alokacyjnej do szkół oznacza dzielenie funduszy między szkoły na terenie samorządu lokalnego. Formuła ta powinna zależeć przede wszystkim od liczby uczniów w poszczególnych szkołach. Środki, jakie mogą być wyłączone z puli dzielonej między szkoły za pomocą formuły i przeniesione do wydatków centralnych, precyzyjnie określa ustawa. Dotyczą one między innymi wydatków związanych ze szkolnictwem specjalnym, programami naprawczymi w szkołach, zarządzaniem strategicznym, nagrodami za wysoką jakość nauczania, ułatwieniem uczniom dostępu do edukacji. Środki z DSG stanowią ponad 80% ogólnych wydatków na edukację.

Lokalne władze edukacyjne otrzymują także od rządu środki w ramach tzw. School Standards Grant (SSG). Są to środki kierowane przez ministerstwo bezpo-

<sup>17</sup> A. Smoczyńska (red.), *Zarządzanie, nadzór i finansowanie oświaty w wybranych państwach Unii Europejskiej*, Polskie Biuro Eurydice, Fundacja RSE, Warszawa 2007, s. 8.

<sup>18</sup> M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, wyd. cyt., s. 77.

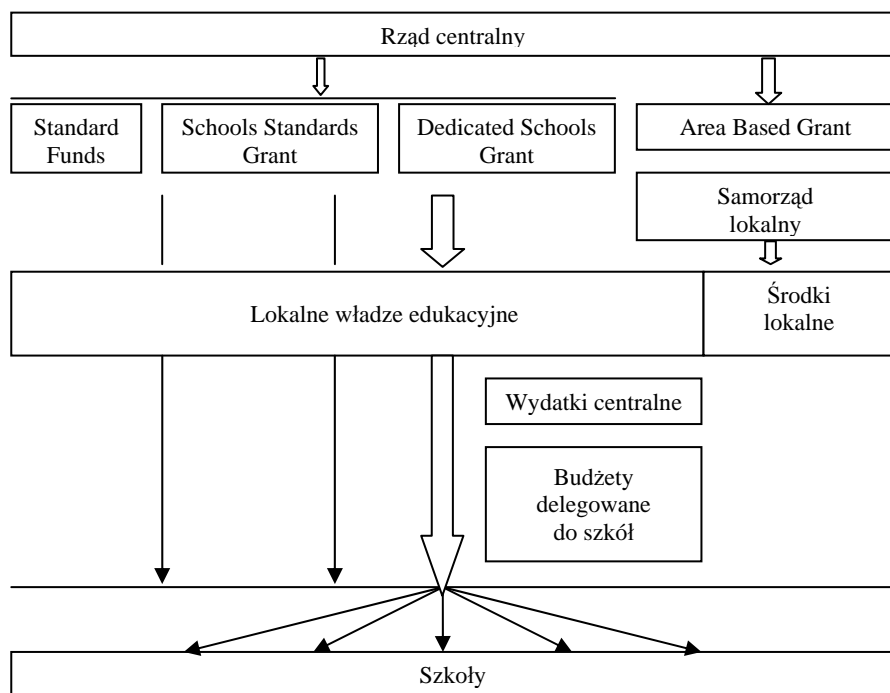


średnio do szkół. Lokalne władze edukacyjne pełnią w tym przypadku jedynie rolę pomocniczą, przekazując środki na konto szkoły.

Angielskie szkoły za pośrednictwem władz lokalnych otrzymują także fundusze w ramach kilkunastu mniejszych programów celowych. Są to dotacje na konkretne cele edukacyjne skupione pod nazwą Standard Funds. Jako dotacje celowe muszą one zostać w całości wydane zgodnie z przeznaczeniem. Indywidualne granty ze Standard Funds mają służyć szkołom i władzom lokalnym w poprawie oferty edukacyjnej ze szczególnym uwzględnieniem indywidualnego podejścia do ucznia. Rząd przekazuje lokalnym władzom edukacyjnym dotacje między innymi na:

- rozwój szkół,
- obiady szkolne,
- wspieranie osiągnięć szkolnych mniejszości narodowych,
- wspieranie uczniów opóźnionych w nauce,
- zajęcia pozalekcyjne.

Od 2008 r. ważne źródło lokalnych wydatków na edukację stanowi tzw. Area Based Grant (ABG). Jest to subwencja ogólna dla samorządów terytorialnych, dlatego środki dostępne w ramach ABG mogą być wykorzystane przez samorzady na różne cele, nie tylko edukacyjne.



Rys. 3. System finansowania edukacji w Anglii

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, wyd. cyt., s. 78.

Angielski system zarządzania i finansowania oświaty zapewnia jednocześnie aktywną postawę lokalnych władz oświatowych i ogólną zgodność ich działań z krajową strategią oświatową. System ten kładzie nacisk na silną pozycję szkoły i chroni jej autonomię<sup>19</sup>.

#### 4.2. Szwecja

Przed 1991 r. szwedzki system oświaty należał do najbardziej scentralizowanych w Europie. Państwo bezpośrednio zatrudniało nauczycieli i dyrektorów szkół, te zaś były finansowane za pomocą dotacji celowych dla każdej kategorii wydatków. Aby zapewnić każdemu uczniowi jednolity standard edukacyjny, niezależnie od miejsca zamieszkania i statusu społeczno-ekonomicznego, rząd przyznawał specjalne subwencje wyrównawcze gminom o szczególnie wysokich kosztach jednostkowych oraz o niższej niż przeciętna bazie podatkowej.

W wyniku reformy decentralizacyjnej od 1991 r. samorządy lokalne stały się formalnie odpowiedzialne za prowadzenie szkół na szczeblu podstawowym oraz średnim. Jednocześnie pracodawcą nauczycieli i dyrektorów szkół stały się gminy. Rola rządu została ograniczona do kontroli programowej oraz wyznaczania celów edukacyjnych. Instytucją szczebla centralnego odpowiedzialną za wspieranie samorządów w zakresie poprawy jakości kształcenia, a także za realizację celów krajowej polityki oświatowej jest Skolverket – Krajowa Agencja Oświatowa. Do zadań tej agencji należy między innymi ustalanie ogólnych zasad kształcenia w szkołach publicznych oraz przeprowadzanie krajowych egzaminów sprawdzających.

Kolejnym etapem reformy była zmiana zasad przekazywania środków publicznych przez rząd. Dotacje celowe finansujące system oświaty zostały zamienione w jedną subwencję ogólną dla samorządu lokalnego<sup>20</sup>. Po kolejnych zmianach system subwencji pełni przede wszystkim funkcję wyrównawczą, natomiast zadania gmin finansowane są w dużej mierze z lokalnych dochodów.

Ogólna subwencja wyrównawcza składa się z pięciu różnych części:

- część dochodowa subwencji wyrównawczej,
- część kosztowa subwencji wyrównawczej,
- granty strukturalne,
- granty implementacyjne,
- granty dostosowawcze.

Największe znaczenie pod względem finansowym ma część dochodowa oraz część kosztowa subwencji wyrównawczej. Pozostałe części subwencji wyrównawczej nie odgrywają tak dużej roli.

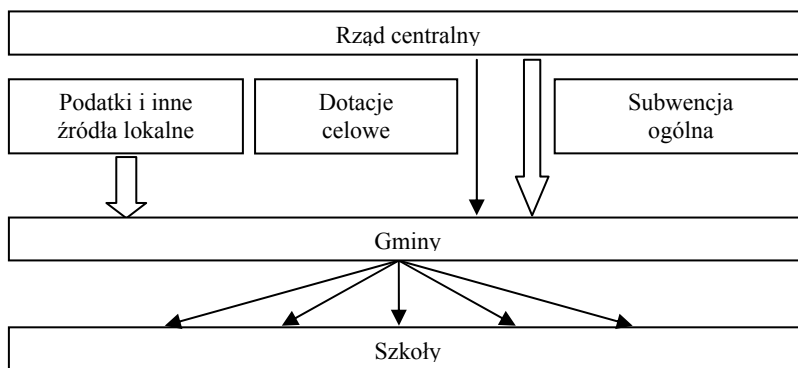
Część dochodową subwencji wyrównawczej otrzymują te gminy, których baza podatkowa w przeliczeniu na jednego mieszkańca stanowi mniej niż 115% średniej krajowej. System wyrównywania poziomu polega na tym, że gminy o bazie podat-

<sup>19</sup> Tamże, s. 80.

<sup>20</sup> *Funding of the Swedish School System, Ministry of Education and Research, Stockholm 2008.*

kowej przewyższającej 115% średniej krajowej wpłacają do budżetu państwa podatek, z którego wpływy zasilają część dochodową subwencji wyrównawczej. Część kosztowa subwencji wyrównawczej przeznaczona jest dla gmin o wysokich kosztach świadczenia usług i pochodzi w całości z wpłat gmin o niskich kosztach świadczenia usług. Podział części kosztowej subwencji wyrównawczej dokonywany jest w oparciu o poziom urbanizacji, odsetek dzieci w lokalnej populacji, odsetek osób starszych w populacji oraz odsetek dzieci i młodzieży należących do mniejszości narodowych.

Poza ogólną subwencją wyrównawczą przy finansowaniu oświaty samorządy mogą korzystać także z dotacji celowych związanych z rządowymi programami oświatowymi. Jednak dotacje celowe to niewielka część ogólnych wydatków na oświatę.



Rys. 4. System finansowania edukacji w Szwecji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, wyd. cyt., s. 83.

Szwedzki system finansowania oświaty jest w dużym stopniu zdecentralizowany. Samorządy lokalne są odpowiedzialne za organizację i zarządzanie lokalną siecią szkolną, finansując ją w dużej mierze z podatków lokalnych. Otrzymywana przez samorządy subwencja wyrównawcza jedynie pośrednio wiąże się z rzeczywistymi kosztami prowadzenia szkół. Zmiana systemu finansowania samorządów miała także wpływ na wynagrodzenia nauczycielskie. Wielkość wynagrodzeń ustalana jest na podstawie lokalnych regulaminów płacowych.

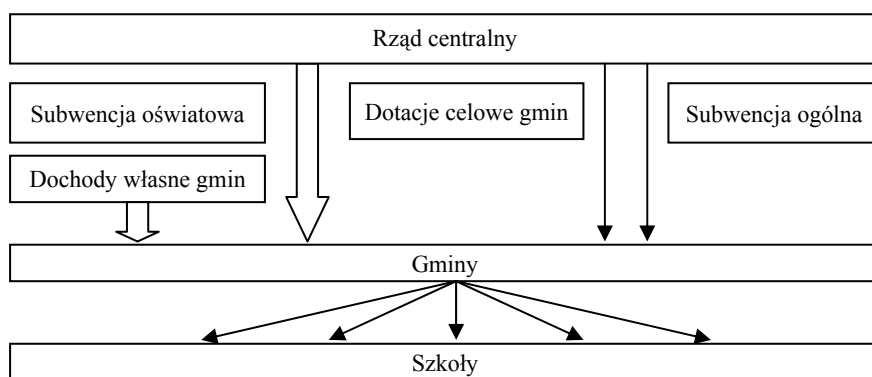
### 4.3. Finlandia

Wdrażaniem polityki edukacyjnej w Finlandii zajmuje się Ministerstwo Edukacji oraz Fiński Krajowy Urząd ds. Edukacji (Finnish National Board of Education). Jednak w ciągu ostatnich dwudziestu lat Finlandia przeszła z silnie scentralizowanego systemu na system zdecentralizowany, w którym główną rolę odgrywają władze lokalne. W każdej z sześciu prowincji Finlandii sprawami edukacji zajmuje się Departament Edukacji i Kultury.

Zarządzanie edukacją na szczeblu lokalnym należy do zadań władz lokalnych, czyli gmin. W rezultacie działalność organów administracyjnych szkół określana

jest przez przepisy i zarządzenia administracyjne wydawane przez władze lokalne, które odpowiadają przede wszystkim za zapewnienie edukacji wszystkim dzieciom w wieku szkolnym, w tym dzieciom z upośledzeniem umysłowym lub fizycznym. Ponadto władze gminne odpowiedzialne są za organizację usług socjalno-bytowych dla uczniów mieszkających na danym terytorium, tzn. dowóz do szkoły, bezpłatne posiłki, opiekę zdrowotną oraz pomoc szkolnego psychologa. Szkoły natomiast mają prawo świadczyć usługi edukacyjne zgodnie ze swoimi uregulowaniami administracyjnymi pod warunkiem, że wypełniają swoje podstawowe funkcje określone w przepisach prawnych<sup>21</sup>. Większość szkół podstawowych i średnich prowadzona jest przez władze lokalne i federacje gmin. Do szkół podstawowych prowadzonych przez samorządy uczęszcza 95% dzieci. W przypadku szkół średnich ogólnokształcących wskaźnik ten wynosi 97%. Finansowanie edukacji w Finlandii jest wspólnym obowiązkiem rządu i samorządów gminnych. Rząd przyznaje samorządom oraz innym organom prowadzącym szkoły (związkom gmin oraz prywatnym podmiotom) subwencję na cele oświatowe. W skali kraju pokrywa ona przeciętnie 45% kosztów prowadzenia szkół. Pozostałe koszty pokrywane są z dochodów własnych gmin, a także z ogólnych transferów z budżetu centralnego.

Kalkulacja subwencji oświatowej dla poszczególnych samorządów odbywa się na podstawie liczby uczniów oraz kosztu jednostkowego, który jest ustalany raz na dwa lata, na podstawie przeciętnych kosztów na jednego ucznia w kraju. Koszt jednostkowy może być odmienny dla różnych samorządów, gdyż w swoim algorytmie rząd uwzględnia specyficzne cechy lokalnych układów osadniczych i sieci szkolnych. Podwyższony koszt jednostkowy stosuje się w gminach o niskiej gęstości zaludnienia, utrzymujących małe szkoły podstawowe oraz kształcące dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi.



Rys. 5. System finansowania edukacji w Finlandii

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, wyd. cyt., s. 89.

<sup>21</sup> A. Smoczyńska (red.), wyd. cyt., s. 13.

Od obliczonych w ten sposób środków rząd odejmuje tzw. wkład własny gminy, który jest ustalany na podstawie uzgadnianego raz na cztery lata podziału odpowiedzialności za finansowanie szkół między rząd centralny i samorządy. Wkład własny wszystkich gmin w ujęciu na ucznia jest taki sam i nie zależy od zamożności gmin<sup>22</sup>. Ustalony wkład własny ma jedynie charakter kalkulacyjny i służy do obliczania wysokości subwencji oświatowej. W rezultacie gminy mają prawo do samodzielnego ustalania swojego rzeczywistego wkładu własnego w budżety szkół.

Decentralizacja systemu edukacji w Finlandii nie obejmuje mechanizmu wynagradzania i awansu zawodowego nauczycieli. Wysokość wynagrodzeń ustalana jest na poziomie kraju w drodze negocjacji między rządem a przedstawicielami nauczycieli.

Wspólna odpowiedzialność gmin i rządu centralnego to podstawowa zasada systemu zarządzania i finansowania oświaty w Finlandii. Zgodnie z prawem, gminy mają pełną swobodę w organizacji sieci szkolnej i ustalaniu budżetów szkół, a także mogą delegować uprawnienia związane z zarządzaniem finansami na poziom szkół.

## 5. Podsumowanie

Unia Europejska nie określa wspólnej polityki edukacyjnej dla wszystkich państw członkowskich, jednak tworzone są w niej standardy, którym podlegają systemy edukacyjne poszczególnych państw. Umożliwia to porównywanie względnie autonomicznych systemów edukacyjnych poszczególnych krajów, zarówno pod względem standardów edukacyjnych, jak i rozwiązań organizacyjnych.

Wydatki państw Unii Europejskiej na edukację utrzymują się od kilku lat na stałym poziomie i wynoszą ok. 5,1% PKB. Jednakże średnia ta skrywa nierówności pomiędzy poszczególnymi państwami. W niektórych z nich w tym okresie dochodziło do zasadniczych zmian. W większości państw unijnych udział nakładów publicznych na edukację w ramach całego budżetu również pozostaje na stałym poziomie i wynosi ok. 11% całości wydatków publicznych.

Analiza systemów zarządzania i finansowania edukacji w krajach europejskich wykazuje ich znaczące zróżnicowanie. W Anglii system finansowania oświaty w ostatnich latach ulegał dużym przeobrażeniom. Za bezpośrednie utrzymanie szkół odpowiadają samorządy lokalne, a podstawowym finansowym instrumentem nowego systemu jest dotacja celowa przekazywana przez rząd centralny lokalnym władzom edukacyjnym.

Szwedzki system edukacji należał do niedawna do najbardziej scentralizowanych w Europie. W ostatnich latach został przekształcony w dalece zdecentralizowany. Samorządy szwedzkie odpowiadają za organizację i zarządzanie wszystkimi aspektami lokalnych sieci szkolnych, a nawet decydują o wynagrodzeniach nauczycieli. Oświata finansowana jest z nakładanych przez samorządy podatków, a otrzymywana subwencja wyrównawcza jedynie pośrednio wiąże się z rzeczywistymi kosztami utrzymania szkół.

<sup>22</sup> M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, wyd. cyt., s. 88.

Również samorządy w Finlandii ponoszą dużą odpowiedzialność za prowadzenie szkół. Jednak w przeciwieństwie do Szwecji wynagrodzenia ustalane są na poziomie państwa. Otrzymywana przez samorządy subwencja wyrównawcza, która jest źródłem dużej części wydatków na szkolnictwo, opiera się na rzeczywistych szacunkach kosztów prowadzenia szkół.

Systemów finansowania oświaty w krajach Unii Europejskiej nie można traktować jako ostatecznych. Związane to jest z ciągłymi dyskusjami nad modelem zarządzania i finansowania oświaty.

## Literatura

- Biała Księga Kształcenia i Doskonalenia. Nauczanie i uczenie się. Na drodze do uczącego się społeczeństwa*, Komisja Europejska, Warszawa 1997.
- Ćwikliński A., *Zmiany w polskiej edukacji w okresie globalizacji, integracji i transformacji systemowej*, Wyd. Naukowe UAM, Poznań 2005.
- Dziewulak D., *Systemy szkolne w Unii Europejskiej*, Wyd. Akademickie „Żak”, Warszawa 1997.
- Edukacja w Europie: różne systemy kształcenia i szkolenia, wspólne cele do roku 2010*, Warszawa 2003.
- Funding of the Swedish School System*, Ministry of Education and Research, Stockholm 2008.
- Herbst M., Herczyński J., Levitas A., *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylemat, możliwości*, Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2009.
- Kluczowe dane o edukacji w Europie 2009*, EACA, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2010.
- Kupisiewicz C., *Szkolnictwo w okresie przebudowy*, Wyd. Akademickie „Żak”, Warszawa 1996.
- Smak E., Widelak D. (red.), *Edukacja w dobie integracji europejskiej. Strategie zmian i praktyka pedagogiczna*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Opolu, Opole 2006.
- Smoczyńska A. (red.), *Zarządzanie, nadzór i finansowanie oświaty w wybranych państwach Unii Europejskiej*, Polskie Biuro Eurydice, Fundacja RSE, Warszawa 2007.
- Śniegulska A. (red.), *Reforma oświatowa wobec wiedzy pedagogicznej*, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2004.
- Werner J., Shah A., *Financing of Education: Experiences from Ten European Countries*, Working Paper, Institute of Local Public Finance, Langen 2006.

## FINANCING OF EDUCATION SYSTEMS IN EUROPEAN UNION COUNTRIES

**Summary:** This article is about the ways of financing education systems in chosen European countries. The European Union does not state common education policy for all membership countries, instead it creates education standards, which are used by education systems of individual countries. The analysis of management and education systems in the European Union countries shows their significant differentiation. Education in these countries is mainly financed from public funds.