

Artur Zimny

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Koninie
Wydział Społeczno-Ekonomiczny
Katedra Finansów i Logistyki
e-mail: artur.zimny@konin.edu.pl

Nowy algorytm podziału dotacji dla uczelni. Szanse i zagrożenia dla publicznych uczelni zawodowych

Kody JEL: I22, I23

Słowa kluczowe: szkolnictwo wyższe, finansowanie uczelni, algorytm podziału dotacji, publiczne uczelnie zawodowe

Streszczenie. Najważniejszym źródłem finansowania publicznych uczelni zawodowych są dotacje otrzymywane z budżetu państwa, których wysokość jest ustalana na podstawie odpowiedniego algorytmu, a które stanowią prawie 80% ogółu przychodów tych szkół wyższych. Celem niniejszego opracowania jest prezentacja i analiza zmian w sposobie podziału dotacji dla publicznych uczelni zawodowych, które miały miejsce w ostatniej dekadzie, a w szczególności zmian obowiązujących od 2017 roku. W opracowaniu podjęta została dyskusja nad konsekwencjami nowego algorytmu, ze szczególnym uwzględnieniem implikacji, jakie mogą towarzyszyć optymalizowaniu wartości wskaźnika SSR (*student-staffratio*) przez uczelnie. Analiza i dyskusja wyżej wymienionych zmian została poprzedzona przedstawieniem ogólnej sytuacji finansowej szkolnictwa wyższego.

Wprowadzenie

Najbardziej wrażliwym obszarem polskiego sektora szkolnictwa wyższego jest bez wątpienia sposób jego finansowania. Świadczy o tym przede wszystkim fakt, iż sprawy związane z finansami uczelni są przedmiotem szczególnego zainteresowania ze strony środowiska akademickiego i jego otoczenia, a jednocześnie są przedmiotem polityki państwa, wywołując szereg dyskusji i kontrowersji (Bąk, Cyran, Mendys, 2016; Jurek, 2013; Ratajczak, 2013). Finansowanie szkolnictwa wyższego w Polsce jest obecnie oparte na dwóch aktach prawnych, a mianowicie na Ustawie (2005) oraz Ustawie (2010).

Podstawowym źródłem finansowania publicznych uczelni zawodowych są dotacje otrzymywane z budżetu państwa, których wysokość jest ustalana na podstawie odpowiedniego algorytmu. W ostatnich latach stanowią one prawie 80% ogółu przychodów tych szkół wyższych i tym samym są fundamentem opracowywanych przez nie planów rzeczowo-finansowych. Uzupełniającą rolę pełnią przychody własne, w szczególności opłaty pobierane w związku z działalnością edukacyjną oraz przychody z szeroko rozumianej działalności gospodarczej.

Celem niniejszego artykułu jest prezentacja i analiza kolejnych korekt i modyfikacji sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla publicznych uczelni zawodowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, które miały miejsce w ostatniej dekadzie, zwłaszcza zmian obowiązujących od 2017 roku. W opracowaniu podjęta została również dyskusja nad możliwymi i przewidywanymi konsekwencjami nowego algorytmu, ze szczególnym uwzględnieniem implikacji, jakie mogą towarzyszyć optymalizowaniu wartości wskaźnika SSR (*student-staff ratio*) przez uczelnie. Analiza i dyskusja wyżej wymienionych zmian została poprzedzona przedstawieniem ogólnej sytuacji finansowej szkolnictwa wyższego, którą można określić jako stan chronicznego niedofinansowania. W artykule postawiono hipotezę, iż nowy algorytm podziału dotacji może spowodować uruchomienie przez niektóre uczelnie daleko idących procesów dostosowawczych. Próba weryfikacji tej hipotezy została dokonana przy zastosowaniu następujących metod badawczych: analizy uregulowań prawnych, metod indukcji i dedukcji, a także na podstawie wiedzy i doświadczeń autora.

1. Chroniczne niedofinansowanie. Obraz sytuacji finansowej szkolnictwa wyższego

Szkolnictwo wyższe jest niezwykle ważnym elementem systemu społeczno-gospodarczego, a uczelnie odgrywają istotną rolę w kreowaniu procesów rozwojowych w Polsce. Potwierdzają to zarówno wyniki badań i analiz (Gust-Bardon, 2015), jak i fakt, iż kwestie związane ze szkolnictwem wyższym zajmują wysoką pozycję w hierarchii priorytetów rozwoju kraju ujętych w strategiach rozwoju społeczno-gospodarczego. Niestety w wymiarze finansowym, a dokładniej rzecz ujmując – w świetle wysokości wydatków publicznych, polski sektor szkolnictwa wyższego jest ewidentnie niedoceniany. W latach 2005–2012 wydatki publiczne na szkolnictwo wyższe w relacji do PKB zmniejszyły się z 0,99 do 0,65%. Nieznaczny wzrost nastąpił w kolejnych latach – w 2015 roku wydatki ukształtowały się na poziomie 0,72%, co oznaczało 15,51 mld zł w wartościach bezwzględnych (GUS, 2016).

Optymizmem nie napawają też wyniki porównań międzynarodowych. Otóż w 2013 roku wydatki na szkolnictwo wyższe (ISCED 5–8) w Polsce stanowiły 2,90% wydatków publicznych, co oznacza, że były nieco wyższe niż średnia dla „nowych” krajów UE (2,67%), ale jednocześnie niższe niż średnia dla „starych” krajów Unii Europejskiej (2,93%).

Szczególnie niepokojące jest jednak to, że w tym samym roku wydatki publiczne w przeliczeniu na studenta wynosiły w Polsce 3,15 tys. euro, a tym samym były znacznie niższe nie tylko od przeciętnej wartości w „starych” krajach Unii Europejskiej, ale także od przeciętnej wartości w „nowych” krajach Unii (odpowiednio 13,07 tys. euro i 4,17 tys. euro)¹. Ponadto, jak zauważa Smólski (2013), budżet polskiego szkolnictwa wyższego kształtuje się na poziomie zbliżonym do budżetu Uniwersytetu Stanforda w USA, przy czym w ponad 400 polskich uczelniach kształci się około 1,5 mln studentów, natomiast w przywołanym wyżej jednym uniwersytecie – około 16 tys. studentów.

2. Częste zmiany. Sposób podziału dotacji z budżetu państwa dla publicznych uczelni zawodowych

Podstawą finansowania publicznych uczelni zawodowych w Polsce są dotacje otrzymywane z budżetu państwa na realizację zadań związanych z kształceniem studentów studiów stacjonarnych oraz utrzymaniem uczelni, w tym na remonty². Wysokość dotacji dla poszczególnych uczelni jest ustalana na podstawie algorytmu określanego przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego. W ostatniej dekadzie algorytm ten był dość często korygowany i modyfikowany, choć należy podkreślić, że zmiany częściej dotyczyły uczelni akademickich niż zawodowych.

W 2008 roku kwota części zasadniczej dotacji stacjonarnej dla publicznych uczelni zawodowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego była dzielona według następującego wzoru³:

$$\frac{Du_i}{Dc} = \frac{D_p u_i}{D_p c} \times C + (1 - C) \times (W_s \times S_i + W_k \times K_i + W_j \times J_i),$$

gdzie:

Du_i – kwota zasadniczej części dotacji stacjonarnej dla i -tej uczelni zawodowej w danym roku,

Dc – kwota zasadniczej części dotacji stacjonarnej dla grupy uczelni zawodowych w danym roku,

¹ Pod względem wysokości wydatków publicznych w przeliczeniu na studenta Polska wyprzedzała w 2013 r. tylko Bułgarię, Rumunię, Łotwę, Węgry i Litwę (Eurostat, 2017).

² Z dotacji tej, do 2012 r. określanej mianem *dotacji stacjonarnej*, a od 2012 r. *dotacji podstawowej*, wyodrębniana jest część zasadnicza i część uzupełniająca. Część uzupełniająca nie może przekraczać 2% ogólnej kwoty dotacji, a jest przeznaczana na podziały uzupełniające i korygujące.

³ Należy w tym miejscu podkreślić, że minister określił jeden algorytm dla uczelni akademickich i uczelni zawodowych, przy czym nie wszystkie jego składniki występowały w odniesieniu do uczelni zawodowych. W przedstawionym wzorze autor uwzględnił zatem tylko te składniki, których wagi dla publicznych uczelni zawodowych miały wartość niezerową (Rozporządzenie, 2008).

$D_p u_i$ – kwota części zasadniczej dotacji stacjonarnej dla i -tej uczelni zawodowej w poprzednim roku (w warunkach porównywalnych z danym rokiem),

$D_p c$ – kwota zasadniczej części dotacji stacjonarnej dla grupy uczelni zawodowych w poprzednim roku (w warunkach porównywalnych z danym rokiem),

C – stała przeniesienia z roku poprzedniego z wagą równą 0,70,

Ws – waga składnika studenckiego równa 0,30,

S_i – składnik studencki i -tej uczelni zawodowej,

Wk – waga składnika kadrowego równa 0,30,

K_i – składnik kadrowy i -tej uczelni zawodowej,

Wj – waga składnika zrównoważonego rozwoju równa 0,40,

J_i – składnik zrównoważonego rozwoju i -tej uczelni zawodowej.

Ponadto za pomocą odpowiednich wzorów określone były (i nadal są) poszczególne składniki wyodrębnione w ramach algorytmu, którym przypisano odpowiednie wagi. Należy w tym miejscu zasygnalizować, że ze względu na ograniczone rozmiary niniejszego opracowania autor pominął prezentację i analizę wzorów dla poszczególnych składników, zwracając jedynie uwagę na najważniejsze zmiany, które były wprowadzane w tych wzorach.

W latach 2010–2012 miały miejsce drobne zmiany w sposobie podziału dotacji z budżetu państwa, ale nie dotyczyły one publicznych uczelni zawodowych (Rozporządzenie, 2010, 2011, 2012). Poważniejsze zmiany zostały natomiast wprowadzone rok później, składnik zrównoważonego rozwoju (J_i) został bowiem zastąpiony składnikiem dostępności kadry (Di), któremu nadano wagę równą 0,30. Waga stałej przeniesienia została obniżona do 0,65, a wagi składników studenckiego i kadrowego podwyższone do 0,35. W 2013 roku wprowadzono też sankcje dla uczelni, w których liczba studentów studiów stacjonarnych przekraczała o ponad 2% ogólną liczbę studentów stacjonarnych studiujących w poprzednim roku akademickim. Jednocześnie ustalony został przelicznik dla studentów studiujących w publicznych uczelniach zawodowych na kierunkach o profilu praktycznym na poziomie 1,2 oraz zróżnicowane zostały w ramach składnika kadrowego wagi dla osób posiadających tytuł naukowy profesora i stopień naukowy doktora habilitowanego, a także wagi dla profesorów z zagranicy (Rozporządzenie, 2013). W wyniku wejścia w życie nowego rozporządzenia z 2015 roku składnik dostępności kadry (Di) został zastąpiony składnikiem proporcjonalnego rozwoju kształcenia (symbol pozostał ten sam) z wagą na poziomie 0,30. Ponadto w Rozporządzeniu (2013) napiętnowano finansowo tak zwaną drugoetatowość, różnicując w ramach składnika kadrowego wagi dla nauczycieli akademickich zatrudnionych w uczelni jako podstawowym i dodatkowym miejscu pracy. W przypadku publicznych uczelni zawodowych waga w odniesieniu do nauczycieli, dla których uczelnia nie jest podstawowym miejscem pracy, została ustalona na poziomie 0,60. W 2015 roku wprowadzono też zachęty finansowe dla uczelni publicznych, które zostaną utworzone w wyniku połączenia uczelni (Rozporządzenie, 2015).

Daleko idące zmiany, jeśli chodzi o sposób podziału dotacji dla publicznych uczelni zawodowych, zostały wprowadzone w 2016 roku z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2017

roku. Po pierwsze, waga stałej przeniesienia została obniżona do 0,57⁴, waga składnika studenckiego podwyższona do 0,55, a waga składnika kadrowego podwyższona do 0,40. Po drugie, wyeliminowano składnik proporcjonalnego rozwoju kształcenia (D_i), wprowadzając jednocześnie składnik przychodowy (P_i), któremu nadano wagę 0,05. Po trzecie, w ramach składnika studenckiego obniżona została waga dla studentów studiów stacjonarnych drugiego stopnia do poziomu 0,60. Po czwarte, do poziomu 1,4 podwyższono przelicznik dla studentów studiujących w publicznych uczelniach zawodowych na kierunkach o profilu praktycznym. Po piąte i zarazem najważniejsze, wprowadzony został parametr referencyjnej liczby studentów przypadających na nauczyciela akademickiego (tzw. wskaźnik SSR), którego wartość w przypadku publicznych uczelni zawodowych ustalono na poziomie 13,0, zapowiadając jednocześnie, że sankcją dla uczelni, które przekroczą tę wartość, będzie zmniejszenie dotacji w części dotyczącej składnika studenckiego. Warto także podkreślić, że wzmocniono zachęty finansowe dla uczelni publicznych, które zostaną utworzone w wyniku połączenia uczelni. Po raz pierwszy w rozporządzeniu w sprawie podziału dotacji z budżetu państwa ujęte zostały też odrębne algorytmy dla uczelni akademickich i uczelni zawodowych. W 2017 roku kwota części zasadniczej dotacji podstawowej dla publicznych uczelni zawodowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego jest dzielona według następującego wzoru (Rozporządzenie, 2016):

$$\frac{Du_i}{Dc} = \frac{D_p u_i}{D_p c} \times C + (1 - C) \times (Ws \times S_i + Wk \times K_i + Wp \times P_i),$$

gdzie:

Du_i – kwota zasadniczej części dotacji podstawowej dla i -tej uczelni zawodowej w danym roku,

Dc – kwota zasadniczej części dotacji podstawowej dla grupy uczelni zawodowych w danym roku,

$D_p u_i$ – kwota części zasadniczej dotacji podstawowej dla i -tej uczelni zawodowej w poprzednim roku (w warunkach porównywalnych z danym rokiem),

$D_p c$ – kwota zasadniczej części dotacji podstawowej dla grupy uczelni zawodowych w poprzednim roku (w warunkach porównywalnych z danym rokiem),

C – stała przeniesienia z roku poprzedniego z wagą równą 0,57,

Ws – waga składnika studenckiego równa 0,55,

S_i – składnik studencki i -tej uczelni zawodowej,

Wk – waga składnika kadrowego równa 0,40,

K_i – składnik kadrowy i -tej uczelni zawodowej,

Wp – waga składnika przychodowego równa 0,05,

P_i – składnik przychodowy i -tej uczelni zawodowej.

⁴ Zgodnie z aktualnie obowiązującym rozporządzeniem waga stałej przeniesienia zostanie obniżona w 2018 roku do poziomu 0,50.

Zmiany algorytmu, które weszły w życie w 2017 roku, mają, w porównaniu z dotychczasowymi korektami i modyfikacjami sposobu podziału z budżetu państwa dla publicznych uczelni zawodowych, rewolucyjny wręcz charakter. Wynika to z obniżenia wagi stałej przeniesienia, nierzadko złośliwie określanej mianem „stałej dziedziczenia”, a nade wszystko z wprowadzenia referencyjnej liczby studentów przypadających na nauczyciela akademickiego. Jeśli chodzi o pierwszą zmianę, to jej wdrożenie władze MNiSW argumentowały tym, że wysoka stała przeniesienia, która co prawda stanowi bardzo istotny element zabezpieczający uczelnie publiczne przed znacznymi wahaniami rok do roku kwot udzielonych dotacji, działa negatywnie, gdyż opóźnia w czasie ewentualne zmiany sposobu podziału dotacji⁵. Cel, jakim było zmniejszenie zależności od stałej przeniesienia, spowodował zatem, że nie 35%, lecz 50% dotacji na dany rok będzie określone na podstawie bieżących parametrów, co tym samym sprawi, że działania podejmowane przez uczelnie będą szybciej i w większym stopniu wpływały na wysokość dotacji. Z kolei druga zmiana była uzasadniana przez władze MNiSW koniecznością zapewnienia odpowiedniej dostępności nauczycieli akademickich dla studentów. Zaproponowana wstępnie wartość wskaźnika SSR na poziomie 12,0 +/- 1 była zgodnie z informacjami podawanymi przez ministerstwo wynikiem analiz porównawczych wartości wskaźników odnotowywanych w państwach Unii Europejskiej i OECD, a ponadto uwzględniała prognozowane zmiany demograficzne w Polsce. Ostatecznie po konsultacjach ze środowiskiem akademickim wartość wskaźnika SSR została ustalona na poziomie 13,0⁶.

Większość zmian w algorytmie, które weszły w życie, można zdaniem autora ocenić pozytywnie, uznając je za wyraz dążenia do stworzenia warunków sprzyjających podnoszeniu jakości kształcenia w polskich uczelniach. Najlepszym przykładem z punktu widzenia publicznych uczelni zawodowych jest wzrost znaczenia kierunków studiów o profilu praktycznym poprzez zwiększenie wagi dla tych kierunków z 1,2 do 1,4. Trudno też negować wprowadzenie składnika przychodowego, który premiuje publiczne uczelnie zawodowe uzyskujące przychody pozadotacyjne, a tym samym wiąże wysokość dotacji dla tych uczelni z ich aktywnością w pozyskiwaniu środków zewnętrznych. Niekorzystne dla wielu publicznych uczelni zawodowych, które prowadzą studia drugiego stopnia, jest natomiast uwzględnianie w składniku studenckim osób kształcących się na tych studiach z wagą 0,6. Wychodząc jednak z założenia, że omawiane uczelnie powinny prowadzić przede wszystkim studia pierwszego stopnia, do czego zresztą na przełomie XX i XXI wieku zostały stworzone, rozwiązanie to należy uznać za logiczne. Czynnikiem demotywuujący w postaci obniżenia wagi dla studentów studiów magisterskich w tych uczelniach, a tym samym obniżenia opłacalności prowadzenia tych studiów przez te uczelnie jest niezbywalnym prawem

⁵ Efekt przenoszenia wcześniejszych dotacji na kolejne lata jest widoczny nawet po 5 latach od momentu jej udzielenia (MNiSW, 2016a).

⁶ Omawiając wprowadzone ostatnio zmiany prawne, należy podkreślić, że propozycje podziału dotacji dla uczelni publicznych przedstawione przez władze MNiSW we wrześniu 2016 r. nie spotkały się z pełną aprobatą ze strony środowiska akademickiego. Co więcej, zaproponowane zmiany stały się przedmiotem ożywionej dyskusji, o której najlepiej świadczą uwagi skonstruowane przez Konferencję Rektorów Akademickich Szkół Polskich i Konferencję Rektorów Publicznych Szkół Zawodowych oraz liczne wypowiedzi, opinie i artykuły publikowane w IV kwartale 2016 r. na łamach ogólnopolskiej prasy (Gazeta Prawna, 2016).

władz MNiSW, które kreują politykę państwa w obszarze szkolnictwa wyższego. W sposób jednoznacznie pozytywny należy z kolei ocenić wprowadzenie „korytarza” ograniczającego maksymalny spadek lub wzrost wysokości dotacji w danej uczelni publicznej na poziomie +/- 5% względem dotacji z roku poprzedniego w warunkach porównywalnych.

W opinii autora trudno zaakceptować natomiast dwie kwestie, a mianowicie szybkie tempo wprowadzonych zmian, które w zasadzie uniemożliwia uczelniom publicznym dostosowanie się do nich (trudno w krótkim okresie zoptymalizować relację liczby studentów do liczby nauczycieli), oraz fakt, iż w konstrukcji wskaźnika SSR uwzględniani są studenci studiów niestacjonarnych, na kształcenie których uczelnie publiczne nie otrzymują dotacji z budżetu państwa. Co więcej, mało zasadne jest w ogóle wprowadzenie parametru referencyjnej liczby studentów przypadających na nauczyciela akademickiego, nie można bowiem bez zastrzeżeń zgodzić się z argumentacją, że większa liczba nauczycieli przeloży się na odpowiednią dostępność nauczycieli akademickich dla studentów⁷. W świetle tych zaledwie kilku, ale kluczowych kwestii nasuwa się następujące pytanie: czy szybkiemu wprowadzaniu daleko idących zmian przyświecała wyłącznie potrzeba podnoszenia jakości kształcenia? Niestety powstaje nieodparte wrażenie, że aktualna sytuacja zaczyna w pewnym zakresie przypominać sytuację z lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Ograniczone możliwości budżetowe państwa w zderzeniu z rosnącymi aspiracjami edukacyjnymi Polaków spowodowały wówczas, że w celu zahamowania wzrostu wydatków publicznych na szkolnictwo wyższe umożliwiono tworzenie uczelni niepublicznych, dając jednocześnie przyzwolenie na dodatkowe, często wieloletowe zatrudnienie nauczycieli akademickich. Obecnie wdrażane rozwiązania wydają się być również szukaniem sposobu na ograniczenie tempa wzrostu wydatków publicznych na szkolnictwo wyższe i zmniejszenie ich sztywności⁸.

3. Pechowa trzynastka? Konsekwencje zmian algorytmu podziału dotacji dla publicznych uczelni zawodowych

Wskaźnik SSR ustalony na poziomie 13,0 może się okazać w najbliższych miesiącach i latach pechowy zarówno dla wielu uczelni publicznych, jak i studentów oraz kandydatów na studia. W 2015 roku we wszystkich grupach uczelni publicznych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego wskaźnik

⁷ Możliwa jest bowiem sytuacja odwrotna – większa liczba nauczycieli może spowodować rozmycie odpowiedzialności za realizację procesu dydaktycznego i spadek zaangażowania poszczególnych osób w sprawy uczelni, wydziału, katedry itp. Poza tym kwestia dostępności kadry została pośrednio określona poprzez wskazanie wymaganej proporcji liczby nauczycieli akademickich zaliczanych do minimum kadrowego do liczby studentów na danym kierunku studiów (Rozporządzenie w sprawie warunków, 2016).

⁸ Tak jak w wielu firmach nie zwalnia się pracowników, tylko np. przeprowadza spowodowaną troską o jakość i efektywność restrukturyzację zatrudnienia, tak w przypadku szkolnictwa wyższego nie mówi się o szukaniu sposobów na oszczędność środków publicznych, ale o premiowaniu najlepszych zarówno po stronie usługodawców, jak i usługobiorców, wzmacnianiu ducha rywalizacji, walce o jakość itp. (Ratajczak, 2010, s. 9).

ten kształtował się bowiem na poziomie powyżej 13,0, przy czym relatywnie najniższy odnotowały uniwersytety bezprzymiotnikowe (13,6), natomiast najwyższy uczelnie ekonomiczne (22,0)⁹. Jeśli chodzi o publiczne uczelnie zawodowe, to średnia wartość omawianego wskaźnika kształtowała się na poziomie 14,1, ale występowały znaczące różnice między poszczególnymi uczelniami – wskaźnik wahał się bowiem w przedziale od 7,0 do 24,2 studentów na nauczyciela akademickiego. Mimo że uczelnie te znajdują się, ogólnie rzecz biorąc, w dość dobrej sytuacji, w szczególności w porównaniu z uczelniami ekonomicznymi, to jednak ponad połowa z nich będzie zmuszona podjąć w najbliższym czasie działania zmierzające do obniżenia wartości wskaźnika SSR – o ile oczywiście władze tych uczelni będą dążyły do utrzymania lub podwyższenia wysokości dotacji z budżetu państwa.

Publiczne uczelnie zawodowe, w których wartość wskaźnika SSR kształtuje się na poziomie powyżej 13,0, mają przed sobą, tak zresztą jak i wszystkie uczelnie publiczne z przekroczonym wskaźnikiem, trzy możliwe ścieżki optymalizowania relacji liczby studentów do liczby nauczycieli akademickich. Pierwsza z nich polega na zwiększeniu liczby nauczycieli akademickich, a dokładnie rzecz ujmując – liczby etatów, druga na zmniejszeniu liczby studentów, natomiast trzecia jest rozwiązaniem pośrednim, polegającym na równoczesnym zwiększeniu liczby nauczycieli i zmniejszeniu liczby studentów. Z uwagi na ograniczoną liczbę godzin zajęć dydaktycznych, którymi można by „dopensować” nauczycieli akademickich, oraz fakt, iż godzina pracy osoby zatrudnionej w ramach umowy o pracę jest, średnio rzecz biorąc, trzy razy droższa niż osoby zaangażowanej w ramach umowy cywilnoprawnej, można przypuszczać, że pierwsze z przedstawionych rozwiązań nie będzie wykorzystywane przez publiczne uczelnie zawodowe w szerokim zakresie. Najprawdopodobniej liczba etatów zostanie zwiększona tylko w tych przypadkach, w których możliwa będzie zamiana dotychczasowego zatrudnienia „cywilnoprawnego” na częściowe lub pełne zatrudnienie etatowe. Zdecydowanie bardziej prawdopodobne jest to, że procesy dostosowawcze będą polegały na wdrożeniu drugiego lub trzeciego z zasygnalizowanych wyżej rozwiązań, a więc ograniczenia liczby studentów – oczywiście w takim stopniu, który nie doprowadzi do konieczności redukcji zatrudnienia wśród nauczycieli akademickich.

Powyższe przypuszczenia zdają się potwierdzać wypowiedzi, opinie i artykuły publikowane w I kwartale 2017 roku na łamach „Gazety Prawnej” (2017). Jest wielce prawdopodobne, że w najbliższym czasie sytuacja studentów, a przede wszystkim

⁹ W 2015 r. wartość wskaźnika SSR dla pozostałych grup uczelni nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego była następująca: uczelnie rolnicze – 14,1; uczelnie pedagogiczne – 14,3; uczelnie techniczne – 15,2; akademie wychowania fizycznego – 16,8. Obliczenia własne na podstawie danych dostępnych w publikacji GUS (2016). Należy w tym miejscu zasygnalizować, że obliczone wartości mogą być obciążone nieznacznymi błędami, gdyż na etapie ich ustalania dysponowano jedynie informacjami na temat liczby pełnozatrudnionych i niepełnozatrudnionych nauczycieli akademickich, przy czym w przypadku osób niepełnozatrudnionych nie posiadano informacji o wymiarze zatrudnienia. W związku z tym przyjęto założenie, że wszystkie te osoby były zatrudnione na pół etatu. Skala ewentualnych błędów nie jest jednak duża, gdyż w każdej grupie uczelni odsetek osób niepełnozatrudnionych nie przekraczał 4% ogółu nauczycieli akademickich (jedynie w grupie publicznych uczelni zawodowych odsetek ten sięgał 9%).

kandydatów na studia w publicznych uczelni zawodowych z przekroczonym wskaźnikiem SSR będzie trudniejsza niż do tej pory – tym bardziej że wiele uczelni akademickich też podejmie działania zmierzające do poprawy relacji liczby studentów do liczby nauczycieli akademickich. Trudniejsze zaliczenia i egzaminy, w szczególności na I roku studiów, mniejsze limity przyjęć na studia stacjonarne, znaczące ograniczenie naboru na studia niestacjonarne, skrócenie okresu rekrutacji na studia, wprowadzenie bardziej restrykcyjnych zapisów w regulaminach studiów to najprawdopodobniej niektóre z działań, które będą podejmowane przez niektóre publiczne uczelnie zawodowe w celu zmniejszenia wartości wskaźnika SSR. W tym kontekście „trzynastka” może się okazać pechowa dla studentów i kandydatów na studia. Zapewne na takich działaniach wielu uczelni publicznych, nie tylko zawodowych, „rykosztem” skorzystają uczelnie niepubliczne, dla których wskaźnik SSR nie ma w zasadzie żadnego znaczenia, a które tym samym mogą stać się obiektem większego zainteresowania ze strony kandydatów na studia.

Oprócz studentów i kandydatów na studia drugą grupą, która może negatywnie odczuć skutki wprowadzenia parametru referencyjnej liczby studentów przypadających na nauczyciela akademickiego, mogą być pracownicy publicznych uczelni zawodowych niebędący nauczycielami akademickimi. Skoro wynagrodzenia i narzuty na wynagrodzenia stanowią około 78% ogółu kosztów w analizowanych uczelniach, to w obliczu mniejszej dotacji z budżetu państwa konieczne może się okazać ograniczenie wyżej wymienionych kosztów – w pierwszej kolejności w odniesieniu do pracowników administracji i obsługi, którzy nie są uwzględniani w konstrukcji wskaźnika SSR. Można zatem przypuszczać, że uczelnie będą skłonne zmniejszyć wynagrodzenia tych pracowników lub nawet ograniczyć zatrudnienie tej grupy osób – oczywiście w takim stopniu, który nie zakłóci procesów administracyjnych w uczelniach – zlecając ewentualnie realizację pewnych usług firmom zewnętrznym w ramach outsourcingu.

Publiczne uczelnie zawodowe są szkołami wyższymi o zróżnicowanej strukturze kształcenia, jeśli chodzi o rodzaj prowadzonych kierunków studiów. Generalnie rzecz biorąc, w uczelniach tych dominują kierunki techniczne, społeczne, ekonomiczne oraz z zakresu nauk o zdrowiu, których studenci stanowią ponad 80% ogółu studentów tych uczelni¹⁰. Taka sytuacja sprawia, że istnieje jeszcze jedno rozwiązanie, które pośrednio wiąże się z optymalizacją wskaźnika SSR, natomiast może mieć bezpośredni wpływ na ograniczenie zagrożenia mniejszą dotacją z budżetu państwa. Otóż omawiane uczelnie mogą stopniowo rezygnować z prowadzenia kierunków studiów charakteryzujących się niskimi wskaźnikami kosztochłonności, a więc w szczególności kierunków odnoszących się do dziedziny nauk społecznych (Rozporządzenie w sprawie sposobu i trybu, 2012), ewentualnie „nasycać” te kierunki efektami kształcenia z obszaru nauk technicznych, medycznych, rolniczych itp. Takie rozwiązanie pozwoliłoby nie tylko wygenerować dużą liczbę tak zwanych studentów przeliczeniowych przy mniejszej ogólnej liczbie studentów (a tym samym utrzymać lub nawet zwiększyć dotację), ale także oznaczałoby

¹⁰ Obliczenia własne na podstawie danych dostępnych w publikacji MNiSW (2016b).

rezygnowanie z kierunków, które nierzadko cieszą się dużym zainteresowaniem ze strony kandydatów na studia, mimo że ich absolwenci mają relatywnie największe problemy z odnalezieniem się na rynku pracy. Jednocześnie rozwiązanie to przyczyniłoby się do wzmocnienia technicznych i paramedycznych kierunków studiów pożądanym z punktu widzenia rozwoju gospodarki oraz istotnych z uwagi na rozwój społeczny i zachodzące procesy demograficzne. Zakładając, że wskaźniki kosztochłonności nie ulegną zmianie, można zatem przypuszczać, że w najbliższych latach w publicznych uczelniach zawodowych „pośrednią ofiarą” wprowadzenia wskaźnika SSR będą w szczególności kierunki społeczne.

Podsumowanie

Sposób finansowania szkolnictwa wyższego niewątpliwie wpływa na funkcjonowanie uczelni, zwłaszcza jeśli chodzi o dostępność studiów, jakość usług dydaktycznych, zdolność reagowania uczelni na potrzeby studentów, efektywność wykorzystania środków przez uczelnie oraz stabilność systemu szkolnictwa wyższego (Morawski, 2005, s. 66). Algorytm podziału dotacji podstawowej z budżetu państwa dla uczelni publicznych jest przedmiotem odwiecznej dyskusji i krytyki (Gazeta Prawna, 2016). Generalnie rzecz biorąc, za jego podstawową wadę uznaje się to, że uwzględniane w nim zmienne dotyczą „wejścia” do systemu edukacji, czyli zasobów, którymi dysponuje uczelnie, a nie rezultatów procesu edukacyjnego, czyli „wyjścia” z tego systemu (Pyra, 2014, s. 130). W ostatnich kilku latach parametry algorytmu były systematycznie korygowane i modyfikowane w celu wzmocnienia jakościowego uczelni. Daleko idące zmiany weszły w życie w 2017 roku – za sprawą obniżenia wagi stałej przeniesienia oraz wprowadzenia parametru referencyjnej liczby studentów i doktorantów przypadających na nauczyciela akademickiego.

Podsumowując rozważania na temat możliwych i przewidywanych konsekwencji zmian algorytmu, ze szczególnym uwzględnieniem implikacji, jakie mogą towarzyszyć optymalizowaniu wartości wskaźnika SSR, można pozytywnie zweryfikować przyjętą hipotezę. Bez wątplenia niektóre uczelnie uruchomią bowiem daleko idące procesy dostosowawcze w związku ze zmianą algorytmu podziału dotacji. Niemniej jednak to, jakie będą efekty tych procesów dla poszczególnych publicznych uczelni zawodowych (w postaci wyższej lub niższej dotacji), będzie w dużej mierze zależało od tego, jak zachowają się pozostałe szkoły wyższe: czy będą dążyły do poprawy relacji liczby studentów do liczby nauczycieli akademickich, czy też zaniechają podejmowania kompleksowych działań, wychodząc z założenia, że duża liczba studentów jest najważniejsza, gdyż „z dużą uczelnią trzeba się liczyć”. Z części zasadniczej dotacji podstawowej wyodrębniana jest bowiem oddzielna kwota przeznaczona dla publicznych uczelni zawodowych, co oznacza, że *de facto* uczelnie te, będąc w tym samym „koszyku finansowym”, konkurują między sobą o te same środki finansowe. Z punktu widzenia władz ministerstwa jest to zatem gra o sumie zerowej – jedne uczelnie otrzymują wyższą dotację, a inne niższą.

Bibliografia

- Bąk, A., Cyran, K., Mendys, W. (2016). Mienie i finanse szkół wyższych. W: S. Waltoś, A. Rozmus (red.). *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Ustrój – prawo – organizacja* (s. 233–290). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Eurostat (2017). Pobrane z: <http://ec.europa.eu/eurostat> (24.02.2017).
- Gazeta Prawna (2016, 2017). Pobrane z: <http://www.gazetaprawna.pl/tagi/szkolnictwo-wyzsze> (25.02.2017).
- GUS (2016). *Szkoły wyższe i ich finanse w 2015 r.* Warszawa.
- Gust-Bardon, N.I. (2015). *Kształtowanie regionalnych systemów innowacji w Unii Europejskiej*. Szczecin: Wyd. Naukowe US.
- Jurek, W. (2013). Some Comments on Financing Higher Education. W: J. Woźnicki (red.), *Financing and Deregulation in Higher Education* (s. 119–127). Warsaw: Institute of Knowledge Society, Polish Rectors Foundation.
- MNiSW (2016a). *Koncepcja zmian algorytmu podziału dotacji podstawowej dla uczelni akademickich oraz zawodowych*. Warszawa.
- MNiSW (2016b). *Szkolnictwo wyższe 2015. Dane podstawowe*. Warszawa.
- Morawski, R.Z. (1999). System finansowania szkolnictwa wyższego a efektywność funkcjonowania zachodnioeuropejskich instytucji akademickich. W: R.Z. Morawski (red.), *Efektywność funkcjonowania zachodnioeuropejskich instytucji akademickich* (s. 59–116). Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Pyra, M. (2014). Państwowe wyższe szkoły zawodowe jako element systemu szkolnictwa wyższego. W: M. Adamowicz (red.), *Państwowe wyższe szkoły zawodowe w Polsce. Dokonania, stan obecny, perspektywy* (s. 125–142). Biała Podlaska: Wyd. PSW im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej.
- Ratajczak, M. (2010). Państwo jako podmiot polityki rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce. *Przegląd Organizacji*, 7–8, 3–9.
- Ratajczak, M. (2013). Szkolnictwo wyższe w Polsce jako czynnik rozwoju kapitału ludzkiego. *Konsumpcja i Rozwój*, 2 (5), 22–33.
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 9.05.2008 w sprawie zasad podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych. Dz.U. 2008, nr 89, poz. 544, Załącznik nr 1.
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 9.04.2010 zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych. Dz.U. 2010, nr 65, poz. 414.
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 25.05.2011 zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych. Dz.U. 2011, nr 125, poz. 710.
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 8.02.2012 w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych. Dz.U. 2012, poz. 202.

- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 9.02.2012 w sprawie sposobu i trybu ustalania wskaźników kosztochłonności dla poszczególnych kierunków studiów stacjonarnych pierwszego i drugiego stopnia, jednolitych studiów magisterskich oraz obszarów kształcenia, a także dla stacjonarnych studiów doktoranckich. Dz.U. 2012, poz. 179, z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 20.02.2013 zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych. Dz.U. 2013, poz. 273, Załącznik nr 1.
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 27.03.2015 w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych. Dz.U. 2015, poz. 463, Załącznik nr 1.
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 26.09.2016 w sprawie warunków prowadzenia studiów. Dz.U. 2016, poz. 1596.
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 7.12.2016 zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych. Dz.U. 2016, poz. 2016, Załącznik nr 1.
- Smólski, B. (2013). Parę refleksji na temat obecnej kondycji i przyszłości szkolnictwa wyższego w Polsce. W: J. Woźnicki (red.), *Misja i służebność uniwersytetu w XXI wieku* (s. 195–207). Warszawa: Instytut Społeczeństwa Wiedzy, Fundacja Rektorów Polskich.
- Ustawa z 27.07.2005 – Prawo o szkolnictwie wyższym. Dz.U. 2005, nr 164, poz. 1365, z późn. zm.
- Ustawa z 30.04.2010 o zasadach finansowania nauki. Dz.U. 2010, nr 96, poz. 615, z późn. zm.

A NEW ALGORITHM FOR DISTRIBUTING FUNDS AMONG PUBLIC HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS. OPPORTUNITIES AND THREATS TO STATE SCHOOLS OF HIGHER VOCATIONAL EDUCATION

Keywords: higher education, financing of higher education institutions, public funds distribution algorithm, state schools of higher vocational education

Summary. Subsidies received from the state budget are the most important source of financing of state schools of higher vocational education. Their amount is calculated based on appropriate algorithm. These subsidies represent almost 80% of total revenues of these higher education institutions. The aim of this paper is to present and analyze changes in the way of distribution of subsidies to state schools of higher vocational education which were introduced in the last decade and in particular the changes in force since 2017. The discussion on the consequences of the new algorithm with particular emphasis on the implications which may accompany optimizing the value of student-staff ratio by higher education institutions was taken in the paper. Analysis and discussion of these changes were preceded by a presentation of the overall financial situation of higher education.

Translated by Artur Zimny

Cytowanie

Zimny, A. (2017). Nowy algorytm podziału dotacji dla uczelni. Szanse i zagrożenia dla publicznych uczelni zawodowych. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 2 (127), 371–382. DOI: 10.18276/epu.2017.127-33.