



**UNIWERSYTET  
ŁÓDZKI**



WYDZIAŁ ZARZĄDZANIA  
UNIWERSYTET ŁÓDZKI

Łódź, 04.07.2017 r.

## **Finansowanie uczelni na nowych zasadach – plusy, minusy i kierunki zmian Komentuje zastępca kvestora Uniwersytetu Łódzkiego<sup>1</sup>**

**Komentarz: dr Jacek Kalinowski**

Katedra Rachunkowości, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Łódzki

*Autor na co dzień uczestniczy w dyskusjach i spotkaniach związanych z przystosowywaniem się uczelni w Polsce do zasad nowego algorytmu podziału dotacji dydaktycznej*

W budżecie państwa na 2017 rok przeznaczono na szkolnictwo wyższe i naukę łącznie ponad 20 mld zł. Ponad połowa tej kwoty (10,5 mld zł) to środki przeznaczone na działalność dydaktyczną. Od wielu lat jest to najważniejsze źródło finansowania publicznych szkół wyższych, co dobitnie potwierdzają dane statystyczne. Dodatkowo udział przychodów z dotacji dydaktycznej w przychodach ogółem publicznych uczelni wyższych w Polsce od wielu lat systematycznie rośnie.

Obecnie trwa dyskusja nad nową ustawą o szkolnictwie wyższym, która ma wejść w życie od roku akademickiego 2018/2019. W związku z tym, że największe zmiany dotkną systemu finansowania uczelni, analiza nowych zasad powinna skupiać się przede wszystkim na regułach przydzielania dotacji dydaktycznej. Jakie są szanse i zagrożenia wynikające ze zmian? Czy polskie uczelnie będą stosować model, który sprawdza się w Niemczech?

Uczelnie publiczne finansowane są z dotacji budżetowych, środków zewnętrznych (np. z UE) oraz przychodów własnych. W zdecentralizowanym środowisku uczelni gospodarowanie źródłami finansowania jest jednym z ważniejszych elementów zarządzania. Obecny rząd zdecydował się na dość radykalne rozwiązanie już od roku 2017 – istotną zmianę algorytmu podziału dotacji dydaktycznej (podstawowej), stanowiącej główne źródło finansowania uczelni publicznych.

W zależności od typu uczelni przychody z działalności dydaktycznej stanowią 70% - 93% wszystkich przychodów operacyjnych. Dla przykładu, w 2015 r. przychody z działalności dydaktycznej uczelni wyższych wynosiły średnio 83%. Przeciętnie ok. 79% z tych przychodów pochodzi z dotacji budżetowych.

### **Zupełnie inne podejście do dydaktyki – nowy wskaźnik SSR**

**Nowy wskaźnik SSR (students-staff ratio), który pojawił się w algorytmie podziału dotacji w 2017 roku, jest konsekwencją całkowicie odmiennego podejścia do dydaktyki w uczelniach.** Współczynnik SSR oznacza liczbę studentów przypadających na jednego pracownika akademickiego. Jego pożądana wartość ustalona została na 13, tzn. że modelowym

<sup>1</sup>W komentarzu skupiono się na największej grupie uczelni wyższych, tzw. uniwersytetach bezprzymiotnikowych.

#### **Kontakt dla mediów:**

Agnieszka Wołowiec

tel.: 42 635 63 41, kom. 601 082 770

e-mail: agnieszka.wolowiec@uni.lodz.pl

 [www.wz.uni.lodz.pl](http://www.wz.uni.lodz.pl)



**UNIWERSYTET  
ŁÓDZKI**



WYDZIAŁ ZARZĄDZANIA  
UNIWERSYTET ŁÓDZKI

stanem, który nie skutkuje zmniejszeniem dotacji, jest nie większa niż 13 liczba studentów przypadających na jednego nauczyciela w skali uczelni.

**Do tej pory, w dużym uproszczeniu, jednostki te dostawały tym więcej pieniędzy z dotacji, im więcej miały studentów. Obecnie zasada ta uległa radykalnemu odwróceniu – duża liczba studentów oznacza nie wzrost, a spadek dotacji.**

**Do tego momentu Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego „promowało” uczelnie, które przyjmowały najwięcej studentów. Zatem większość szkół wyższych dostosowało swoje działania do takiej polityki, przeznaczając istotne środki finansowe na działania promocyjne, zatrudniając pracowników administracyjnych w celu zwiększania efektywności pozyskiwania nowych studentów oraz ustalając wysokie limity rekrutacyjne na rok akademicki 2016/2017, jak również często na 2017/2018. W tym kontekście wprowadzenie nowego algorytmu jest powszechnie krytykowane.**

Z jednej strony nowy algorytm jest odpowiedzią na zgłaszany od dłuższego czasu postulat akademików, aby podnieść rangę uczelni przez zmniejszenie liczby studentów przypadających na jednego nauczyciela. Oznacza to, że **dostęp dla studentów do uczelni, szczególnie tych najlepszych, powinien być znacznie trudniejszy i powinien wymagać od kandydatów większego poziomu wiedzy i innych umiejętności.** Z tego punktu widzenia sposób podziału dotacji według nowego algorytmu jest oceniany pozytywnie. Druga strona medalu to **czas wprowadzenia zmian, powszechnie uważany za zbyt szybki**, gdyż zmiana zasad obowiązująca od 01.01.2017 r. została uchwalona 16.12.2016 r.

Każda zmiana pociąga za sobą szereg ryzyk i potencjalnych korzyści. Doświadczenia zagraniczne w finansowaniu uczelni wyższych wyraźnie wskazują, że odpowiedni dobór mierników efektów i właściwe uwzględnienie ich wartości są bardzo trudne. Jednak **większe finansowanie nauki jest niezbędne do nadania polskiej gospodarce charakteru innowacyjnego, a system finansowania powinien zachęcać uczelnie do przeznaczania większej ilości środków na badania i rozwój, aby uniknąć tzw. pułapki przeciętnego produktu.** Jest to jedna z pięciu pułapek rozwojowych zidentyfikowanych w Planie na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Polega ona na tym, że **zbyt wiele przedsiębiorstw opiera swoją konkurencyjność na dostarczaniu nieskomplikowanych produktów po najniższej cenie, a instytucje publiczne stosują w zamówieniach kryterium najniższej ceny.** Państwo musi nie tylko wesprzeć firmy w zwiększaniu innowacyjności, ale też samo, poprzez system zamówień publicznych, stać się wymagającym technologicznie klientem.

Funkcjonujący obecnie i przez ostatnie lata model zdobywania przez uczelnie przychodów własnych głównie z opłat za studia (np. niestacjonarne) nie ma już racji bytu. Wynika to chociażby z niżu demograficznego, co potwierdza spadająca z roku na roku liczba studentów studiów niestacjonarnych. Nowy model finansowania powinien być bardziej proefektywnościowy,

**Kontakt dla mediów:**

Agnieszka Wołowiec

tel.: 42 635 63 41, kom. 601 082 770

e-mail: agnieszka.wolowiec@uni.lodz.pl

 [www.wz.uni.lodz.pl](http://www.wz.uni.lodz.pl)



zorientowany na cel i konkurencyjny, a jednocześnie odpowiedzialny, stabilny, zapewniający możliwości rozwoju i większą autonomię w dysponowaniu środkami. Istotna jest stabilność (przewidywalność) finansowania, dlatego też zasady finansowania uczelni nie powinny być zmieniane zbyt gwałtownie - powinny być to zmiany ewolucyjne, długoterminowe.

Planowane zmiany w zasadach finansowania szkolnictwa wyższego powinny być szansą na jego rozwój oraz na to, aby polska nauka stała się konkurencyjna na świecie. Założenia i kierunki zmian należy ocenić pozytywnie, jednak zazwyczaj o końcowym efekcie decydują rozwiązania szczegółowe, a tych obecnie jeszcze nie ma. Wydaje się, że o powodzeniu wprowadzanych zmian zadecyduje determinacja lub jej brak u obecnie rządzących, aby nowe rozwiązania nie służyły realizacji celów krótkookresowych (np. przejęciu kontroli nad uczelniami wyższymi), lecz by realizowały szczytne cele i hasła, które od blisko roku tak często są głoszone w dialogu ze środowiskiem akademickim w Polsce.

### Nowe zasady podziału dotacji – najważniejsze kierunki zmian i wzorzec modelu niemieckiego?

**Nowy algorytm podziału dotacji** dydaktycznej zastosowany w 2017 roku prawdopodobnie nie jest ostateczny. Obecnie trwa dyskusja nad jego finalnym kształtem, jednak w wyniku obserwacji uczestniczącej można sformułować **kierunki zmian w tym zakresie**:

1. Podstawową kwestią jest **model finansowania** – najprawdopodobniej będzie to model mieszany, złożony z dwóch głównych części: pierwsza to środki dzielone według algorytmu opartego na różnych wskaźnikach (tzw. model instytucjonalny), druga to finansowanie celowe w formie konkursów, grantów (tzw. model projektowy). Nie są jeszcze ustalone proporcje środków finansowych dla każdej z części, natomiast wydaje się, że celem jest, aby środki z dotacji pokrywały najbardziej podstawowe koszty utrzymania uczelni, zaś środki projektowe były przeznaczone na realizację doskonałości badawczej lub naukowej.
2. Kolejną zmianą, która jest już przesądzona, to **podział uczelni wyższych na trzy grupy, roboczo określane jako badawcze, badawczo-dydaktyczne oraz dydaktyczne**. Dla każdej z tych grup ma być wypracowana odrębna forma algorytmu. W przypadku uczelni badawczych często pada sugestia, aby miały one finansowanie kontraktowe wieloletnie. Wydaje się, że rozwiązanie to ma dużą szansę na realizację.
3. **Jako wzorcowy model finansowania szkolnictwa wyższego podaje się model niemiecki**, w którym premiowane jest finansowanie jednostek wybitnych, osiągających ponadprzeciętne rezultaty. Najprawdopodobniej zarówno nowy algorytm, jak i finansowanie kontraktowe, będzie zawierało szereg elementów odnoszących się do wskazanych celów. W modelu niemieckim uczelnie finansowane są z trzech głównych źródeł finansowania: dotacja podstawowa, środki projektowe oraz zewnętrzne środki finansowe na badania własne (przy czym są to również środki budżetowe, dystrybuowane przez powołane do tego agencje rządowe). Dotacja podstawowa to zazwyczaj niewiele ponad 50% całego budżetu uczelni, jej

#### Kontakt dla mediów:

Agnieszka Wołowicz

tel.: 42 635 63 41, kom. 601 082 770

e-mail: agnieszka.wolowicz@uni.lodz.pl



cechą jest stabilność i powtarzalność roczna co do reguł i końcowej kwoty. Pozostałe środki finansowe uczelnia zdobywa w formie konkursowej, przy czym jednocześnie posiada dużą autonomię i swobodę chociażby w kształtowaniu oraz różnicowaniu poziomu wynagrodzeń. Z dotychczasowej dyskusji i zapowiedzi przedstawicieli MNiSW wynika, że prawdopodobnie docelowe rozwiązanie dotyczące modelu finansowania uczelni wyższych w Polsce będzie zbliżone w swoich założeniach do przedstawionego wcześniej rozwiązania niemieckiego.

4. Jedną z barier w obecnym modelu finansowania jest **zbyt duża ilość rozproszonych strumieni pieniędzy**, z których każde muszą być „znaczone” w systemie rachunkowości. Obecnie tylko samo MNiSW odpowiada za ponad 20 strumieni finansowania w ramach szkolnictwa wyższego i nauki. Jeżeli do tego dołączymy pozostałe źródła finansowania występujące w uczelniach, to nierzadko ich ilość jest mierzona w setkach. Zmiana, która w tym zakresie jest obecnie szeroko dyskutowana, to połączenie przede wszystkim dwóch podstawowych dotacji w jedną: dotacji dydaktycznej oraz dotacji statutowej. Wydaje się, że ma ona również duże szanse na realizację.
5. Utrzymane powinno zostać rozwiązanie, wprowadzone w roku 2017, premiowania uczelni za **przyjmowanie najlepszych maturzystów**.
6. Nowy model finansowania powinien **uniemożliwiać masową rekrutację** studentów.
7. W systemie finansowania uczelni wyższych **powinno dojść do znacznego wzmocnienia roli jakości badań naukowych** mierzonej wynikami zreformowanej ewaluacji działalności naukowej.
8. **W świetle deklaracji przedstawicieli MNiSW nowy algorytm powinien być prostszy niż obecny**. Deklaracje te stoją jednak w sprzeczności z wcześniej przedstawionymi propozycjami zmian. Z jednej strony projektodawcy nowych rozwiązań podkreślają, że im więcej parametrów w algorytmie, tym gorzej, bo rola każdego z nich maleje, z drugiej zaś poddają pod dyskusję środowisku akademickiemu coraz to nowsze propozycje kolejnych mierników efektywności uczelni.
9. **Konkursy (granty) dla uczelni powinny być konsolidowane**, tak, aby było ich mniej ilościowo, natomiast każdy z nich powinien posiadać znacznie większą kwotę do podziału. Pierwszym przykładem implementacji tego rozwiązania jest ogłoszony pod koniec maja 2017 r. Zintegrowany Program Uczelni POWR.03.05, w ramach którego do rozdystrybuowania konkursowego jest 1 mld zł.

Więcej informacji, dodatkowe komentarze:

dr Jacek Kalinowski

kom. 507 159 830

e-mail: [jacek.kalinowski@finansus.pl](mailto:jacek.kalinowski@finansus.pl)

**Kontakt dla mediów:**

Agnieszka Wołowiec

tel.: 42 635 63 41, kom. 601 082 770

e-mail: [agnieszka.wolowiec@uni.lodz.pl](mailto:agnieszka.wolowiec@uni.lodz.pl)