

Jacek Lewicki

Nowy algorytm podziału dotacji podstawowej dla uczelni akademickich. Pierwsze skutki zmian i wstępne wnioski

STRESZCZENIE: Działalność dydaktyczna stanowi około 60% przychodów uczelni publicznych w Polsce. Pod koniec 2016 roku Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego zmodyfikowało zasady podziału tej dotacji. Kluczowymi zmianami dla szkół akademickich było powiązanie wysokości przyznawanych środków z liczbą studentów przypadających na nauczyciela akademickiego oraz uwzględnianie posiadanych przez uczelnie kategorii naukowych. Obowiązki nowego algorytmu podziału dotacji w 2017 roku skutkowało dużymi zmianami w wysokości dotacji dla wielu uczelni, które podjęły działania dostosowawcze, na przykład zmniejszając nabory na kolejny rok akademicki. W 2018 roku nowa ewaluacja nauki spowodowała kolejne zmiany w podziale dotacji.

SŁOWA KLUCZOWE: dotacja podstawowa, algorytm, finansowanie uczelni, Polska

Wstęp

W większości systemów europejskich państwo jest nie tylko regulatorem szkół wyższych, ale też *de facto* właścicielem wielu z nich i nawet jeżeli nie wykonuje wprost działań jako właściciel (autonomia uczelni), to finansuje znaczącą część kształcenia i badań (zob. np. European Commission i in. 2018: 32–40; EUA 2017). W Polsce uczelnie publiczne stanowią dominującą grupę, w której kształcą się większość studentów i prowadzona jest większość badań naukowych. Zatem dystrybucja środków finansowych pozostaje bardzo ważnym narzędziem Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW) w prowadzeniu polityki w obszarze nauki i szkolnictwa wyższego. Poprzez wprowadzanie środków celowych, konkursów, ale także zmiany zasad obliczania dotacji na dydaktykę czy badania statutowe od lat próbuje się: stymulować działania uczelni na rzecz jakości kształcenia, stymulować podaż określonej oferty kształcenia czy wpływać na politykę kadrową.

Sposób podziału środków publicznych na poszczególne działania szkół wyższych jest przedmiotem licznych analiz i dyskusji od przełomu ustrojowego 1989 roku.

Stosowanie odpowiednich algorytmów wpływających na działania szkół wyższych ma jednocześnie zobiektywizować dzielenie funduszy. Pod koniec 2016 roku MNiSW wprowadziło zmiany w zasadach podziału najważniejszej dla szkół publicznych dotacji – dotacji podstawowej. Ze względu na zakres zmian, ale też ich obowiązywanie od 2017 roku, można mówić o bardzo ważnej zmianie dla całego systemu szkolnictwa wyższego. Niniejszy artykuł przedstawia istotę działania nowego algorytmu podziału środków i jego najważniejsze efekty. Ze względu na zakres dostępnych danych (stan na styczeń 2018 rok) omówione zostały tylko wybrane skutki, a część wniosków ma charakter wstępny i ogólny¹.

Znaczenie dotacji podstawowej dla uczelni publicznych

W 2016 roku przychody z działalności dydaktycznej stanowiły 77.9% (15.9 mld zł) przychodów z działalności operacyjnej (20.5 mld zł) uczelni publicznych (z działalności badawczej tylko 13.6% tj. 2.8 mld zł). Dla poszczególnych typów szkół wyższych proporcje te wyglądały odpowiednio:

- dla uniwersytetów – 76.4% i 15.7%,
- dla uczelni technicznych – 72.3% i 18.0%,
- dla uczelni rolniczych – 72.6% i 12.6%,
- dla uczelni ekonomicznych – 93.1% i 4.5%,
- dla uczelni pedagogicznych – 91.3% i 4.2%,
- dla uczelni medycznych – 80.1% i 11.8%.

Zarazem głównym źródłem finansowania działalności dydaktycznej uczelni publicznych są dotacje z budżetu państwa stanowiące aż 81.1% przychodów w tym obszarze. Środki prywatne w postaci opłat za zajęcia dydaktyczne (w tym czesne za studia niestacjonarne) to 11.6%, pozostałe przychody – 7.2%, a środki z budżetu gmin i inne fundusze publiczne – jedynie 0.1% (GUS 2017: 49–50). Jak zauważa Krzysztof Leja, analizując strukturę przychodów uczelni technicznych w Polsce, nawet one zdecydowanie bardziej zbliżone są zatem do modelu uniwersytetu humboldtowskiego niż do uniwersytetu przedsiębiorczego według Burtona R. Clarka (Leja 2013: 129–132). Warto zauważyć za Anną Białek-Jaworską, że ze względu na m.in. zmiany demograficzne i zmiany w strukturze kształcenia na studiach wyższych od lat maleje liczba osób płacących za studia (z 66% w 2000 roku do 51.5% w 2012 roku). W samych szkołach publicznych (wszystkich typów) liczba studentów niestacjonarnych

¹ Autor pragnie podziękować Pani Monice Głąb z Działu Analiz Ekonomicznych Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie za pomoc w opracowaniu danych uzyskanych z Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

spadła z 46.4% w 2001 roku do 27.2% w 2012 roku (Białek-Jaworska 2017: 125) i do 21.3% w 2016 roku (GUS 2017: 57).

Kluczowym źródłem finansowania uczelni publicznych jest zatem dotacja podstawowa – około 60% wszystkich przychodów operacyjnych (59% dla szkół akademickich i 79% dla zawodowych). Ze względu na fakt, że uczelniom akademickim (z wyłączeniem medycznych, morskich, artystycznych, wojskowych w zakresie kształcenia żołnierzy oraz podległych Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji) w 2016 roku przypadło 9.4 mld zł, natomiast Państwowym Wyższym Szkołom Zawodowym (PWSZ) jedynie niecałe 0.6 mld zł (MNiSWa 2017), w dalszych częściach niniejszego tekstu mowa będzie przede wszystkim o pierwszej grupie szkół wyższych.

Zasady podziału dotacji podstawowej

Dotacja podstawowa dzielona jest od początku lat 90. XX wieku według algorytmu (zob. np. Pakuła 1994), który istotnie ewoluował na przestrzeni minionego ćwierćwiecza. Zgodnie z przepisami dotacja podstawowa składa się z części zasadniczej oraz uzupełniającej. Pierwsza dzielona jest według algorytmów (dla szkół akademickich i zawodowych), druga (do 2% całości) przeznaczona jest na rzecz podziałów uzupełniających i korygujących. Rozporządzenie nie wskazuje, jak ma wyglądać podział pomiędzy szkoły akademickie a zawodowe². Jednym z elementów algorytmu była i jest tzw. stała przeniesienia, czyli udział dotacji z roku minionego w nowym przydziale środków (por. niżej). Anna Białek-Jaworska i Marek Żukowski zauważają, że po zmianie zasad podziału dotacji w 2007 roku wprowadzono stałą przeniesienia o bardzo wysokiej wadze 0.7 (tuż przed nowelizacją wynosiła jedynie 0.2, ale też konstrukcja algorytmu była inna). Było to konieczne, gdyż wyliczenia dotacji w oparciu o pozostałe składniki w nowej formule wskazywały różnice pomiędzy uczelniami rzędu 50%–80%. Zatem konieczny stał się mechanizm chroniący uczelnie przed gwałtownym spadkiem wysokości dotacji. Przy rosnącej konkurencji o szczupłe środki stała przeniesienia w pewnym zakresie chroniła słabsze szkoły wyższe, dając im czas na dostosowanie się. Pomimo tego i tak nastąpiło rozwarstwienie w wysokości dotacji, szczególnie pomiędzy uniwersytetami. Część środowiska naukowego (np. Maciej Żylicz) wskazywała, że zmiany, choć idące w dobrym kierunku, zbyt słabo wymuszają poprawę jakości kształcenia (Białek-Jaworska i Żukowski 2017: 79–81). W kolejnych latach znacznie stałej przeniesienia pozostawało bardzo istotne (w 2016 roku waga 0.65 – por. niżej).

W połowie września 2016 roku MNiSW przedstawiło „Koncepcję zmian algorytmu podziału dotacji podstawowej dla uczelni akademickich oraz zawodowych z części 38.

² Identyczne rozwiązanie zastosowane zostały we wcześniejszych rozporządzeniach (zob. A. Białek-Jaworska i M. Żukowski 2017).

budżetu państwa”. Dokument przeznaczony do konsultacji nie był projektem nowego rozporządzenia, lecz przede wszystkim próbą wysondowania stanowiska środowiska władz uczelni. Właściwy Projekt Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego zmieniającego rozporządzenie w sprawie podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych przedstawiony został 6 października 2016 roku (zob. Lewicki 2016). W toku konsultacji społecznych jedną z kluczowych i najczęściej podnoszonych uwag było zwrócenie uwagi na zbyt szybkie wejście w życie przepisów, zwłaszcza w kontekście wprowadzenia składnika dostępności kadry (szereżej zob. MNiSW 2017b). Ostatecznie prawodawca złagodził nieznacznie niektóre z propozycji, jednak rozporządzenie przyjęte 7 grudnia 2016 roku (Rozporządzenie 2016) posłużyło do podziału dotacji już w 2017 roku.

W debacie nad algorytmem, obok zagadnienia wysokiej stałej przeniesienia przed zmianami z końca 2016 roku we wcześniejszych latach, podnoszone były też głosy wskazujące na m.in. zbyt dużą liczbę składników algorytmu czy problem relacji liczebności kadry do liczby kształconych studentów (np. Jurek 2015: 89, 106; Cieśliński 2016: 159–161). Nowe rozporządzenie dokonało istotnej modyfikacji i w tych obszarach. Zmiany składników i ich wag przedstawia Tabela 1.

Tabela 1. Wagi składników w algorytmach podziału dotacji podstawowej dla szkół akademickich stosowanych w 2016 i od 2017 roku

l.p.	do 2016 roku		od 2017 roku	
	składnik	waga	składnik	waga
1	stała przeniesienia C	0.65	stała przeniesienia C	0.50 (0.57 w 2017)
2	studencko-doktorancki W_s	0.35	studencko-doktorancki W_s	0.40
3	kadrowy W_k	0.35	kadrowy W_k	0.45
4	proporcjonalnego rozwoju kształcenia W_d	0.10	-	-
5	badawczy W_b	0.10	badawczy W_b	0.10
6	uprawnień W_u	0.05	-	-
7	wymiany W_w	0.05	umiędzynarodowienia W_U	0.05

Źródło: opracowanie własne.

Warto zwrócić uwagę na istotny wzrost znaczenia składników studencko-doktoranckiego oraz kadrowego, na który składają się wzrost ich wag przy jednoczesnym spadku wagi stałej przeniesienia. Dla składnika studencko-doktoranckiego jest to

(docelowo) zmiana z poziomu $0.35 \times 0.35 = 0.1225$ na $0.40 \times 0.50 = 0.20$; a dla kadrowego na $0.45 \times 0.50 = 0.225$.

Znaczenie poszczególnych składników

Zmiana liczby i wag składników algorytmu w Rozporządzeniu z 2016 roku wiąże się z istotnymi modyfikacjami w konstrukcji samych składników. O stałej przeniesienia była mowa powyżej³. Natomiast w składniku studencko-doktoranckim sam sposób obliczania liczby tzw. studentów przeliczeniowych w zasadzie nie uległ zmianie. Jest to nadal suma stacjonarnych studentów, doktorantów oraz uczestników rocznych kursów przygotowawczych do podjęcia nauki w języku polskim z odpowiednimi wagami. Dla studentów i doktorantów jest to wskaźnik kosztochłonności studiów i studiów doktoranckich, dodatkowo w przypadku doktorantów uwzględnia się fakt przyznania stypendium doktoranckiego z wagą 6.0, a bez stypendium 1.5 (było 5.0 i 1.0), zaś uczestnicy kursów języka polskiego mają stałą wagę 1.5. Wskaźniki kosztochłonności nie zostały jednak zmienione od 2012 roku⁴, co budzi istotne zastrzeżenia. Warto bowiem zauważyć (np. za Miłoszem), że wskaźniki te nie odzwierciedlają rzeczywistej relacji kosztów pomiędzy poszczególnymi kierunkami czy też różnic w kształceniu praktycznym i akademickim na pokrewnych kierunkach (Białek-Jaworska i Żukowski 2017: 82–83). Nadal przeliczeniowy student na kierunku o najniższej kosztochłonności (np. na prawie) ma wagę 1.0, a na kierunku „najdroższym” (np. na weterynarii) 3.0. Co ciekawe, *de facto* taki sam kierunek studiów prowadzony przed 2012 rokiem może mieć inną kosztochłonność niż kierunek bliźniaczy uruchomiony po tym terminie (np. ekonomia w Rozporządzeniu z 2010 roku⁵ ma wskaźnik 1.0, a z 2012 roku 1.5).

O ile sposób obliczania liczby studentów przeliczeniowych nie uległ praktycznie zmianie, to kluczowe znaczenie ma wprowadzenie wskaźnika dostępności dydaktycznej $d(i)$, czyli stosunku liczby studentów do liczby nauczycieli akademickich (*student-staff ratio*, SSR). Wskaźnik ten stanowi najważniejszy mechanizm mający w założeniu MNiSW ograniczyć umasowienie studiów.

W nowym rozporządzeniu prawodawca przyjął referencyjną liczbę studentów i doktorantów przypadających na nauczyciela akademickiego dla omawianej grupy szkół akademickich⁶ na poziomie $M=13$. Natomiast liczbę studentów i doktorantów przypadających na nauczyciela akademickiego w danej uczelni m oblicza się jako sumę wszystkich studentów i doktorantów stacjonarnych i niestacjonarnych

³ Dokładne wzory poszczególnych składników algorytmu patrz: Rozporządzenie 2016: Zał. 1.

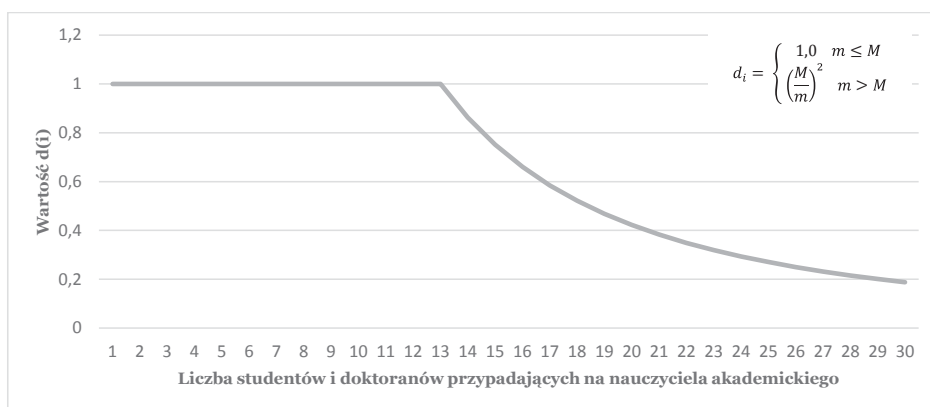
⁴ Rozporządzenie 2012.

⁵ Rozporządzenie 2010.

⁶ Dla innych grup np. uczelni medycznych – $M=8$; artystycznych – $M=5,5$ (Rozporządzenie 2016: Zał. 1).

(na pełnym cyklu studiów lub studiów doktoranckich) podzieloną przez przeciętną liczbę nauczycieli akademickich zatrudnionych w roku poprzednim (w przeliczeniu na pełne etaty). W praktyce oznacza to, że do poziomu dostępności kadry o wartości równej 13 liczba studentów przeliczeniowych jest wyliczana zgodnie z powyżej omówionymi zasadami, gdyż $d(i)=1$. Natomiast w przypadku, gdy liczba studentów i doktorantów przypadających na nauczyciela jest wyższa od 13, to liczba studentów przeliczeniowych przemnażana jest przez wskaźnik $d(i)<1$ (zmianę wartości wskaźnika $d(i)$ dla poszczególnych wartości współczynnika m przedstawia Wykres 1).

Wykres 1. Wartość wskaźnika dostępności dydaktycznej $d(i)$ w zależności od wartości m



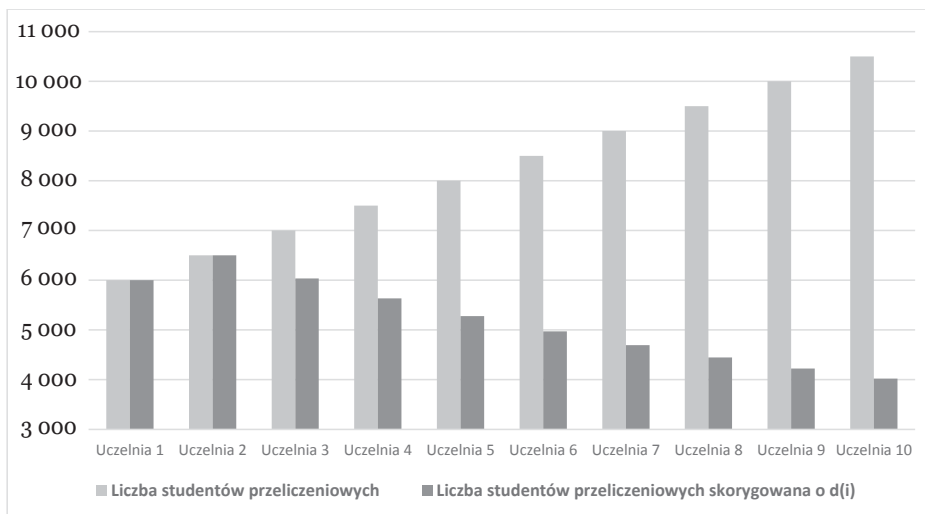
Źródło: opracowanie własne.

Praktyczne skutki zastosowania SSR w składniku studencko-doktoranckim prezentuje Wykres 2. W poniższym poglądowym przykładzie⁷ dla stałej liczby nauczycieli akademickich wynoszącej 500 etatów przeliczeniowych przyjęto różne liczby studentów od 6.5 tysięcy (uczelnia 1) do 10.5 tysięcy (uczelnia 10). Dla uproszczenia przyjęto, że wszyscy studenci to studenci stacjonarni o kosztowności studiów 1.0 (liczba studentów = liczba studentów przeliczeniowych = suma studentów przypadająca na sumę nauczycieli). Dla wskaźników m o wartości mniejszej lub równej 13 liczba studentów przeliczeniowych nie jest *de facto* korygowana, bo $d(i)=1$ (uczelnia 1 i 2). Powyżej 13 studentów na nauczyciela liczba studentów przeliczeniowych skorygowana o $d(i)$ jest wyraźnie mniejsza. Na przykład przy 15 studentach na nauczyciela akademickiego $d(i)=0.75$, czyli z 7.5 tysiąca studentów przeliczeniowych „zostaje”

⁷ Ze względu na dostępne dane, ale także charakter artykułu, który ma przede wszystkim wyjaśniać mechanizmy podziału dotacji, poniższe przykłady mają uproszczony charakter i nie mogą stanowić materiału do symulacji podziału dotacji podstawowej.

5633 (uczelnia 4); przy $m=17$: $d(i)=0.58$, czyli z 8500 „zostaje” 4971 (uczelnia 6); zaś przy $m=21$: $d(i)=0.38$, czyli z 10500 „zostaje” 4024 (uczelnia nr 10).

Wykres 2. Wpływ wskaźnika dostępności dydaktycznej $d(i)$ na liczbę studentów przeliczeniowych



Źródło: opracowanie własne.

Należy pamiętać, że wartość każdego składnika dla danej uczelni jest obliczana na tle wartości składnika dla sumy uczelni w grupie.

W przypadku drugiego kluczowego elementu algorytmu, jakim jest składnik kadrowy, sam sposób obliczania liczby etatów także nie uległ istotnym zmianom. Profesor tytularny ma wagę 2.5, doktor habilitowany 2.0, doktor 1.5, a magister 1.0. Osoby niebędące na pierwszym etacie liczone są osobno z takimi samymi wagami, ale suma ich etatów przeliczeniowych mnożona jest przez 0.5. Nie mają zatem znaczenia stanowiska nauczycieli akademickich (np. doktor habilitowany na stanowisku adiunkta = doktor habilitowany na stanowisku profesora nadzwyczajnego i ma wagę 2.0), liczą się zatem tytuły i stopnie naukowe oraz tytuły zawodowe magistra lub równorzędne. W przypadku zagranicznych profesorów wizytujących⁸ wprowadzono jedną wagę 4.0, jeżeli przeprowadzili co najmniej 60 godzin zajęć dydaktycznych w poprzednim roku akademickim (wcześniej występowali z wagami 4.0 lub 5.0,

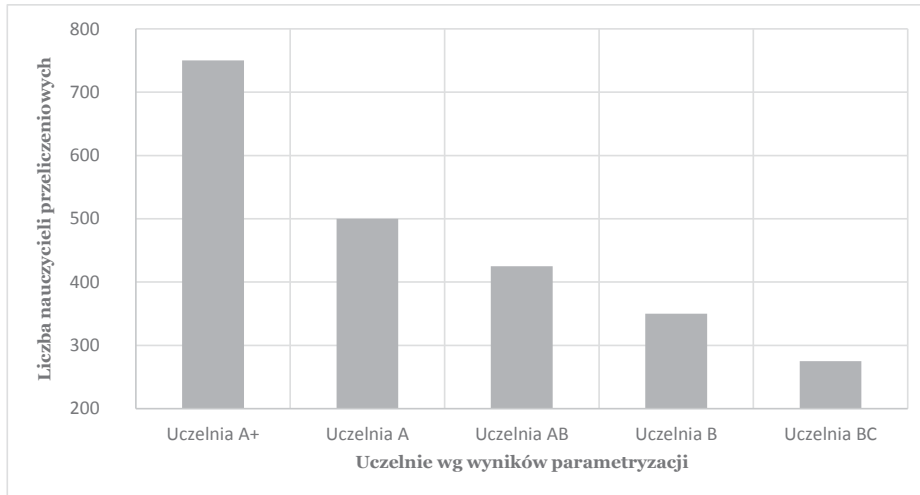
⁸ Osoby niebędące obywatelami polskimi i posiadające tytuł profesora lub zatrudnione na stanowisku profesora w innej uczelni lub instytucji naukowej polskiej lub zagranicznej (Rozporządzenie 2016: Zał. 1). Zatem cudzoziemiec zatrudniony na etat albo jego część wchodzi do grupy z resztą kadry (z odpowiednią wagą).

gdy rzezone 60 godzin zajęć miało miejsce w czasie pobytu powyżej 3 miesięcy). Kluczową zmianą jest natomiast przemnażanie liczby etatów przeliczeniowych przez nowy wskaźnik potencjału naukowego $Y(i)$. Wskaźnik ten to średnia z wag za przyznane przez Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych (KEJN) jednostkom uczelni kategorii naukowe: A+ – 1.5, A – 1.0, B – 0.7, C – 0.4. Oznacza to, że dla uczelni, gdzie wszystkie jednostki naukowe otrzymały kategorię naukową A, etaty przeliczeniowe nie będą korygowane, bo $Y(i)=1$.

Praktyczne skutki zastosowania wskaźnika potencjału naukowego w składniku kadrowym prezentuje Wykres 3. Dla uproszczenia przyjęto stałą liczbę etatów przeliczeniowych równą 500, które przeliczane są dla uczelni o różnych kategoriach naukowych ich czterech jednostek:

- „uczelnia A+” mająca 4 kategorie A+, czyli $Y(i)=1.5$,
- „uczelnia A” mająca 4 kategorie A, czyli $Y(i)=1$,
- „uczelnia AB” mająca 2 kategorie A i 2 kategorie B, czyli $Y(i)=0.85$,
- „uczelnia B” mająca 4 kategorie B, czyli $Y(i)=0.7$,
- „uczelnia BC” mająca 2 kategorie B i 2 kategorie C, czyli $Y(i)=0.55$.

Wykres 3. Znaczenie wskaźnika potencjału naukowego



Źródło: opracowanie własne.

Warto zauważyć, że w ocenach parametrycznych z 2013 roku (por. niżej) dominuje kategoria naukowa B, zatem przy obliczaniu wartości nowego składnika kadrowego zyskują już uczelnie mające większość ocen co najmniej A.

W składniku badawczym nastąpiło zrównanie wag konsorcjantów z wagami dla liderów w projektach badawczych. Zachowano wagi ze względu na typy projektów tj. krajowe 1.0, międzynarodowe 2.0, a w ramach programu Horyzont 2020 – 4.0.

Natomiast składnik umiędzynarodowienia zastąpił dotychczasowy składnik wymiany. Podstawową zmianą jest uwzględnienie cudzoziemców podejmujących studia lub studia doktoranckie na pełnym cyklu w danej uczelni z wagą 3.0. Natomiast w przypadku wymiany akademickiej powyżej 3 miesięcy (np. w ramach programu Erasmus+) studenci wyjeżdżający są liczeni z wagą 1.0, a przyjeżdżający z zagranicy z wagą 2.0 (było 3.0).

Prawodawca przewidując możliwość dużych zmian r/r w wysokości dotacji dla poszczególnych uczelni, wprowadził zasadę, że jeżeli część zasadnicza dotacji podstawowej obliczona na podstawie nowego algorytmu będzie niższa niż 95% dotacji z roku poprzedniego (w warunkach porównywalnych), to różnica do tej wysokości (tj. 95%) będzie wyrównana. Analogicznie – gdyby dotacja obliczana według nowego wzoru miała być wyższa niż 105% dotacji z roku poprzedniego, to przyznane środki i tak nie będą mogły przekroczyć rzeczonych 105%.

Z kolei w przypadku konsolidacji szkół wyższych wprowadzono premię za połączenie. Przez pięć kolejnych lat od połączenia wysokość dotacji będzie wyrównywana do 103% sumy dotacji podstawowych przyznanych połączonym uczelniom w roku połączenia (albo w przypadku włączenia jednej uczelni publicznej do drugiej) w warunkach porównywalnych. Z takiego bonusu skorzystały w 2017 roku Uniwersytet Zielonogórski (włączenie PWSZ w Sulechowie) oraz Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach (włączenie PWSZ w Sandomierzu). Należy przy tym zauważyć, że obie PWSZ zostały zlikwidowane ze względu na bardzo małą liczbę studentów, zatem wpływ na dotację dla UZ czy UJK był ograniczony⁹.

Skutki bezpośrednie i pośrednie zmiany algorytmu

Istotne zmiany w wysokości dotacji podstawowej to najważniejszy, bezpośredni skutek wprowadzenia nowego algorytmu. Aż 19 uczelni w omawianej grupie szkół akademickich w 2017 roku otrzymało dotację niższą o 5%, kolejnych 6 między -4.4% a -3.02%. Po przeciwnej stronie tabeli z wysokością dotacji 9 uczelni zyskało 5%, kolejne 11 między 2.98% a 4.91%. Można przyjąć, że dla większości szkół o zmianie (spadek/wzrost) dotacji r/r o równo 5% zastosowany został mechanizm zabezpieczający przed zbyt dużymi wahaniami wysokości dotacji (por. wyżej).

W grupie najbardziej stratnych (-5%) szkół znalazły się przede wszystkim uczelnie o bardzo niekorzystnym (z punktu widzenia przyjętego przez prawodawcę parametru referencyjnego $M=13$) stosunku liczby studentów do kadry od około $m=15$

⁹ Na podstawie danych uzyskanych z MNiSW.

do $m=25$, przy jednoczesnym niższym składniku kadrowym wynikającym z dominujących kategorii B (w 2017 roku obowiązywały oceny z kategoryzacji z 2013 roku). Najbardziej stratne uczelnie o dobrym SSR na poziomie około $m=12$ miały z kolei skrajnie niskie kategorie naukowe. Najwięksi beneficjenci nowego podziału w 2017 roku to uczelnie o zbliżonym do „optymalnego” (czyli $M=13$) SRR – od około $m=12$ do $m=14.5$ i licznymi jednostkami z kategorią A ($Y(i)>0.8$). Można przyjąć, że dla wielu szkół wysokie kategorie naukowe pozwoliły zniwelować przez składnik kadrowy „straty” na niekorzystnym SRR dla składnika studencko-doktoranckiego. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że ogólnie w grupie omawianych uczelni liczba studentów w przeliczeniu na nauczyciela przekraczała modelowe $M=13$, a dominującą kategorią naukową była kategoria B. W tych okolicznościach znaczenie składników umiędzynarodowienia i badawczego, ze względu na ich niskie wagi, pozostaje mało istotne. Co więcej, składnik badawczy w dużej mierze będzie jednak powiązany z kategoriami naukowymi KEJN. Pełne zestawienie wysokości dotacji podstawowej wraz z wartościami wskaźników m i $Y(i)$ zawiera Załącznik 1.

Jak zauważa prawodawca, „wbrew wcześniejszym obawom nowy sposób podziału dotacji nie różnicuje ze względu na kryterium geograficzne czy też wielkościowe” (MNiSW 2017a: 7). Jest to w zasadzie zgodne z prawdą, choć w grupie uczelni +5% znalazły się m.in. Uniwersytet Jagielloński, Uniwersytet Warszawski, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Akademia Górniczo-Hutnicza i Politechnika Warszawska, a zatem polskie uczelnie najwyżej notowane w różnych światowych rankingach (por. np. Górniak 2015) i będące liderami rankingów krajowych. Nowy algorytm okazał się natomiast niekorzystny dla dwóch typów uczelni akademickich – uniwersytetów ekonomicznych (z wyjątkiem Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie) oraz akademii wychowania fizycznego. W pierwszym przypadku decydująca była bardzo duża liczba studentów przypadająca na nauczyciela akademickiego (nawet 28.8 dla UE w Krakowie) przy dobrych kategoriach naukowych (w przypadku SGH bardzo wysokie $Y(i)=1.2$). Z kolei AWF-y, obok dość wysokich wskaźników SSR, miały głównie kategorie naukowe B.

Jednym z celów jaki przyświecał MNiSW przy wprowadzaniu nowego algorytmu była poprawa jakości kształcenia poprzez poprawę dostępności kadry. Przy czym zagadnienie realnego wpływu SSR na faktyczną jakość kształcenia nie jest przedmiotem niniejszego opracowania. W 2017 roku uczelnie praktycznie nie miały możliwości wpływu na liczbę studentów czy kadry w roku akademickim 2016/2017. Dlatego działania w tym obszarze podjęto w związku z rekrutacją na rok akademicki 2017/2018. Odpowiedź na pytanie, na ile trendy demograficzne czy popyt na konkretną ofertę edukacyjną miały wpływ na wyniki rekrutacji, a na ile stały za tym nowe limity rekrutacyjne przyjęte przez uczelnie, wymagałoby dokładnej analizy m.in. uchwał rekrutacyjnych z kilku minionych lat. Z pewnością natomiast liczne

uczelnie redukowały limity przyjęć przynajmniej na niektórych kierunkach, o czym dość szeroko informowały media (np. Mirowska-Łoskot 2017; Zdrojewski 2017).

Ogólnie w 2017 roku spośród 60 uczelni akademickich tylko 17 w zasadzie nie miało niższych naborów. Pozostałe 43 uczelnie przyjęły mniej studentów niż rok wcześniej. Ogółem w tej grupie szkół wyższych przyjęto około 8% mniej studentów na pierwszy rok. Analizując wyniki rekrutacji¹⁰, można zaobserwować, że większość uczelni, które w 2017 roli straciły 5% dotacji, w rekrutacji na rok akademicki 2017/2018 przyjęła znacząco mniej studentów niż rok wcześniej (Tabela 2). Skala redukcji przyjęć sięgnęła nawet 49% (AWF w Katowicach w 2016 roku przyjęła 1.94 tysięcy studentów, a w 2017 roku – tylko 0.98 tysiąca).

Tabela 2. Zmiana w liczbie kandydatów przyjętych na studia w 2017 r. w stosunku do 2016 r. w wybranych uczelniach akademickich

L.p.	Nazwa uczelni	Zmiana w rekrutacji	% zmiana
1	Akademia Wychowania Fizycznego w Katowicach	-962	-49%
2	Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie	-1 930	-35%
3	Akademia Wychowania Fizycznego w Krakowie	-607	-31%
4	Akademia Wychowania Fizycznego w Poznaniu	-663	-31%
5	Politechnika Rzeszowska	-1 635	-31%
6	Politechnika Białostocka	-955	-30%
7	Politechnika Gdańska	-1 735	-29%
8	Akademia Pedagogiki Specjalnej w Warszawie	-800	-29%
9	Akademia Wychowania Fizycznego i Sportu w Gdańsku	-310	-27%
10	Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny w Radomiu	-481	-23%
11	Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu	-809	-17%
12	Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach	-701	-15%
13	Akademia Techniczno-Humanistyczna w Bielsku-Białej	-324	-13%
14	Politechnika Świętokrzyska	-156	-8%
15	Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu	88	2%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z MNiSW.

¹⁰ Dane w oparciu o sprawozdania uczelni EN1 za 2017 rok uzyskane z MNiSW.

Wstępne wnioski

Modyfikacje algorytmu zwiększyły wpływ zmiany liczby studentów na dynamikę zmiany dotacji, przy czym związały tę dynamikę z potencjałem kadrowym. Modyfikacja składnika kadrowego poprzez uwzględnienie kategorii naukowych KEJN sprzyja uczelniom mocnym naukowo. Jednocześnie ze względu na fakt, że kategorie naukowe przyznawane są przez KEJN na cztery lata, dość mocno ogranicza to możliwości działania uczelni w celu poprawy wyników w tej części algorytmu. Dużo bardziej widoczne są działania szkół wyższych na rzecz poprawy wskaźnika dostępności kadry, przy czym przyjmują one głównie formę redukcji naborów na najbardziej umasowione studia. W przypadku polityki kadrowej bliższe szacunki będą możliwe dopiero późną wiosną 2018 roku, kiedy Ministerstwo dokona zestawienia sprawozdań uczelni za rok 2017. Co prawda niektóre uczelnie wprowadziły nowe etaty asystentów (bez doktoratu), nieraz przy jednoczesnej wyraźnej redukcji naborów na studia doktoranckie, ale należy przypuszczać, że jest to efekt zmiany innych przepisów. W związku z nowymi przepisami dotyczącymi studiów doktoranckich połowa doktorantów stacjonarnych musi otrzymywać stypendia doktoranckie (w wysokości co najmniej 60% podstawy uposażenia asystenta). Instytucje, które prowadzą masowe studia doktoranckie, gdzie niewielu doktorantów otrzymuje stypendia, miały mocny bodziec do ograniczenia naborów. I w sytuacji, gdy np. większość doktorantów w ramach praktyk dydaktycznych prowadziła zajęcia ze studentami (dopuszczalne maksymalnie 90 godzin rocznie), korzystne może być uzupełnienie powstałej luki przez zatrudnienie asystentów (z pensum np. 240 godzin rocznie). Tym bardziej, że nowe etaty dodatkowo poprawią wskaźnik jakości dydaktycznej (Lewicki 2016).

Omawiając wpływ kategorii naukowych na dotację podstawową, nie sposób nie wspomnieć o skutkach jakie wywołała nowa kategoryzacja KEJN w podziale dotacji w 2018 roku. W efekcie oceny z 2017 roku¹¹ pośród 60 uczelni akademickich tylko 15 poprawiło swój wskaźnik potencjału naukowego $Y(i)$, natomiast blisko połowa (28 uczelni) uzyskało gorsze niż w poprzedniej czterolatce wyniki parametryzacyjne. 17 uczelni utrzymało swoje oceny. Przeciętny wskaźnik $Y(i)$ wynosi obecnie 0.78, wobec 0.81 w poprzedniej czterolatce (na podstawie danych MNiSW). Dla wielu uczelni przełoży się to na wyraźną zmianę wysokości dotacji r/r. Oczywiście wielkość tej zmiany zależeć będzie także od podjętych kroków we wspomnianym obszarze liczby studentów, działań podejmowanych przez inne uczelnie w grupie oraz globalnych nakładów budżetowych na szkolnictwo wyższe. Według wstępnych szacunków Marcina Kędzierskiego i Pauli Koleśnik znacząco zyska np. Politechnika Gdańska, która była bardzo stratna w 2017 roku. Z kolei UAM (beneficjent z 2017

¹¹ Dane przed rozpatrzeniem odwołań od oceny KEJN.

roku) w 2018 roku odnotuje wyraźną stratę (zob. Kędzierski i Kolesnik 2018). Przykłady kolejnych dziesięciu uczelni o największym wzroście i kolejnych dziesięciu o największym spadku wskaźnika $Y(i)$ przedstawia Tabela 3.

Tabela 3. Zmiana wartości wskaźnika $Y(i)$ za 2016 roku i od 2017 roku dla wybranych uczelni akademickich

L.p.	Nazwa uczelni	Wskaźnik $Y(i)$ 2016	Wskaźnik $Y(i)$ 2017	Zmiana $Y(i)$
1	Politechnika Gdańska	0.80	1.04	0.24
2	Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie	0.65	0.85	0.20
3	Akademia Wychowania Fizycznego w Katowicach	0.70	0.85	0.15
4	Politechnika Częstochowska	0.75	0.85	0.10
5	Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu	0.88	0.98	0.10
6	Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy	0.70	0.79	0.09
7	Politechnika Śląska	0.83	0.91	0.09
8	Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie	0.94	1.02	0.08
9	Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach	0.85	0.93	0.08
10	Akademia Wychowania Fizycznego w Warszawie	0.63	0.70	0.07
11	Akademia Techniczno-Humanistyczna w Bielsku-Białej	0.70	0.58	- 0.12
12	Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie	0.86	0.74	- 0.12
13	Politechnika Opolska	0.80	0.65	- 0.15
14	Szkoła Główna Handlowa w Warszawie	1.20	1.04	- 0.16
15	Uniwersytet Wrocławski	1.01	0.85	- 0.16
16	Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie	0.82	0.64	- 0.18
17	Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny w Radomiu	0.63	0.44	- 0.19
18	Akademia Wychowania Fizycznego w Poznaniu	0.70	0.50	- 0.20
19	Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu	1.00	0.78	- 0.23
20	Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie	1.00	0.70	- 0.30

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z MNiSW, stan na styczeń 2018 roku.

W kontekście wpływu kategorii naukowych na podział dotacji podstawowej zbędny wydaje się wskaźnik badawczy, na który składają się elementy (m.in. granty), i tak też jest on oceniany przez KEJN. Można zatem rozważyć np. podniesienie wagi wskaźnika umiędzynarodowienia, który zresztą w pierwszej koncepcji zmiany algorytmu miał mieć dwukrotnie wyższą wagę niż ta przyjęta w rozporządzeniu z 2016 roku (0.1 wobec 0.05). Można także rozważyć wprowadzenie w to miejsce nowego wskaźnika promującego mobilność kadr poprzez zatrudnianie nauczycieli akademickich, którzy stopnie naukowe uzyskali poza daną uczelnią¹².

W kontekście wewnętrznych polityk poszczególnych uczelni warto zauważyć za Piotrem Modzelewskim i Marcinem Dwórnikiem, że 4 na 5 badanych uczelni stosowało zdecentralizowany system zarządzania finansami i przy podziale środków z dotacji podstawowej stosuje algorytmy podziału zbliżone do algorytmu MNiSW. Uczelnie te przeznaczają na potrzeby administracji centralnej i tzw. rezerwy rektorskiej około 5–10% dotacji (choć zidentyfikowano przypadek nawet 20%) (Modzelewski i Dwórnik 2017: 197–199). Wprowadzenie nowego algorytmu w 2017 roku mogło wywołać zatem liczne napięcia w mocno zróżnicowanych wewnętrznie uczelniach tj. w szczególności takich, gdzie występują zarówno jednostki o dobrym (z punktu widzenia algorytmu) SSR i wysokiej kategorii naukowej oraz o gorszym SSR i niższej kategorii. Warto także zwrócić uwagę, że w przypadku niektórych uczelni kategoryzacji naukowej poddane zostały (w 2013, jak i 2017 roku) zarówno podstawowe jednostki organizacyjne co do zasady prowadzące studia, jak i jednostki o charakterze wyłącznie badawczym (prowadzące co najwyżej kształcenie na poziomie doktorskim). Uwzględnienie ocen KEJN we wskaźniku potencjału naukowego mogło mieć zatem wpływ (pozytywny albo negatywny) na składnik kadrowy, nawet jeżeli dana jednostka nie uczestniczy w procesie dydaktycznym. Z kolei nagła zmiana zasad podziału środków w 2017 roku i nowe wyniki oceny KEJN wpływające na podział w 2018 roku znacząco ograniczyły szanse na wprowadzenie w uczelniach odpowiednich zmian organizacyjnych. Trzeba podkreślić, że dokładna analiza na poziomie pojedynczych uczelni, jak i całego systemu jest bowiem nie tylko czasochłonna, ale zwyczajnie bardzo trudna ze względu choćby na pomiar kosztów kształcenia. Jak zauważają Urszula Sztanderska i Gabriela Grotkowska (2017: 13), zwykle nie są one bowiem bezpośrednio obserwowalne, a uczelnie publiczne mają trudność w ocenie, np. jaką część wynagrodzenia pracowników naukowo-dydaktycznych stanowią koszty kształcenia, a jaką działalność badawcza czy popularyzatorska. Opracowanie nowych zasad oceny kosztochłonności studiów oraz nowych wskaźników na ich podstawie powinny być kolejnym krokiem prawodawcy w obszarze modernizacji zasad finansowania szkolnictwa wyższego.

¹² Taką zmianę zaproponował m.in. Piotr Stec w dyskusji z autorem niniejszego opracowania.

Obserwacja skutków nowego algorytmu, jak i reakcji szkół wyższych na te zmiany powinna być także cennym doświadczeniem w kontekście planowanej reformy systemu nauki i szkolnictwa wyższego.

Literatura

- Białek-Jaworska, A. (2017). Koszty działalności dydaktycznej szkół wyższych i źródła ich finansowania w świetle danych zastanych (ss. 114–190). W: U. Sztanderska i G. Grotkowska (red.), *Koszty kształcenia wyższego*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Białek-Jaworska, A. i Żukowski, M. (2017). Prawne uwarunkowania kształtowania kosztów kształcenia i ich finansowania w szkołach wyższych (ss. 75–113). W: U. Sztanderska i G. Grotkowska (red.), *Koszty kształcenia wyższego*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Cieśliński, J.L. (2016). Algorytm podziału dotacji podstawowej dla polskich uczelni akademickich. *Nauka*. 1: 159–180.
- EUA. (2017). *University Autonomy in Europe III Country Profiles*. Brussels: European University Association. <http://www.eua.be/Libraries/publications-homepage-list/university-autonomy-in-europe-iii-country-profiles.pdf?sfvrsn=8> [20.01.2018].
- European Commission, EACEA, Eurydice. (2018). *The European Higher Education Area in 2018: Bologna Process Implementation Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/european-higher-education-area-2018-bologna-process-implementation-report_en [20.01.2018].
- GUS. (2017). *Szkoły wyższe i ich finanse w 2016 r.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Górnjak, J. (red.) (2015). *Diagnoza szkolnictwa wyższego. Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r.* Część III. Warszawa: FRP, KRASP.
- Jurek, W. (2015). Koszty i jakość kształcenia w podziale funduszy publicznych przeznaczonych na finansowanie szkolnictwa wyższego (ss. 87–95). W: J. Wilkin (red.), *Finansowanie szkół wyższych ze środków publicznych: Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r.* Część IV. Warszawa: FRP, KRASP.
- Kędzierski, M. i Koleśnik, P. (2018). Reforma szkolnictwa wyższego już się rozpoczęła. <http://calkj.pl/2018/01/25/reforma-szkolnictwa-wyzszego-juz-sie-rozpoznecala/> [10.06.2018].
- Leja, K. (2013). *Zarządzanie uczelniami*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Lewicki, J. (2016). Uczelnie publiczne czekają zmiany zasad finansowania, *obserwatorfinansowy.pl*. 14 listopada. <https://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/uczelnie-publiczne-zmiany-zasad-finansowania/> [6.01.2018].
- Mirowska-Łoskot, U. (2017). Rok akademicki 2017/2018: Uczelnie przykręcą śrubę studentom. *gazetaprawna.pl*. 23 stycznia. <http://serwisy.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/1012777,rok-akademicki-2017-2018-mniej-miejsc-dla-studentow.html> [8.01.2018].

- MNiSW. (2017a). Informacja na temat funkcjonowania nowego algorytmu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych oraz ocena dotychczasowych rezultatów jego wprowadzenia. Materiał dla Podkomisji stałej [Sejmu] ds. nauki szkolnictwa wyższego. Warszawa.
- MNiSW. (2017b). *Raport z konsultacji projektu rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych*. <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//506/12290652/12383174/12383178/dokument258272.pdf> [10.01.2018].
- Modzelewski, P. i Dwórzniak, M. (2017). Ewidencja i zarządzanie kosztami w szkołach wyższych (ss. 191–228). W: U. Sztanderska i G. Grotkowska (red.), *Koszty kształcenia wyższego*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Pakuła, W. (1994). Wybrane problemy gospodarki finansowej szkół wyższych w Polsce, *Nauka i Szkolnictwo Wyższe*. 3: 88–97.
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dn. 9 lutego 2012 r. w sprawie sposobu i trybu ustalania kosztochłonności dla poszczególnych kierunków studiów stacjonarnych pierwszego i drugiego stopnia, jednolitych studiów magisterskich oraz obszarów kształcenia, a także dla stacjonarnych studiów doktoranckich, Dz.U. 2015, poz. 998.
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dn. 9 kwietnia 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wskaźników kosztochłonności poszczególnych kierunków, makrokierunków i studiów międzykierunkowych studiów stacjonarnych oraz stacjonarnych studiów doktoranckich w poszczególnych dziedzinach nauki. Dz.U. z 2010 nr 65, poz. 413.
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dn. 7 grudnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych. Dz.U. z 2016, poz. 2016.
- Sztanderska, U. i Grotkowska, G. (2017). Wprowadzenie. W: U. Sztanderska i G. Grotkowska (red), *Koszty kształcenia wyższego*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Zdrojewski, D. (2017). Niektóre uczelnie przyjmą mniej studentów. Przez zmiany zasad finansowania szkół wyższych. *polsatnews.pl*. 17 stycznia. <http://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2017-01-17/niektore-uczelnie-pryjma-mniej-studentow-przez-zmiany-zasad-finansowania-szkol-wyzszych/> [8.01.2018].

A new algorithm of allocation for basic subsidy for universities in Poland. First results of changes and preliminary conclusions

ABSTRACT: Teaching activity makes about 60% of incomes of public universities in Poland. At the end of 2016, the Ministry of Science and Higher Education in Poland modified the rules for the allocation of this subsidy. The key changes for the academic schools were the linking of the amount of funds allocated to the number of students per academic teacher (student-staff ratio)

and the consideration of the scientific categories (classes) held by the universities. The existence of a new subsidy allocation algorithm in 2017 resulted in large changes in the amount of subsidies for many universities, which undertook adaptation activities like reducing recruitment for the next academic year. In 2018, a new evaluation of science caused further changes in the distribution of subsidies.

KEYWORDS: basic subsidy, algorithm, university funding, Poland

CYTOWANIE: Lewicki, J. (2018). Nowy algorytm podziału dotacji podstawowej dla uczelni akademickich. Pierwsze skutki zmian i wstępne wnioski. *Nauka i Szkolnictwo Wyższe*. 2(52): 171–187. DOI: 10.14746/nisw.2018.2.6

JACEK LEWICKI – adiunkt w Ośrodku Rozwoju Studiów Ekonomicznych w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Doktor nauk społecznych w dyscyplinie nauki o polityce (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, 2013 rok), ekspert ds. postępowania oceniającego Polskiej Komisji Akredytacyjnej. Pracował m.in. w Instytucie Badań Edukacyjnych w Warszawie (2013–2015) w projekcie krajowych ram kwalifikacji. Pełnił funkcje m.in. wiceprezesa Fundacji Młodej Nauki (2013–2017), Członka Rady Młodych Naukowców przy Ministrze Nauki i Szkolnictwa Wyższego (2012–2015), eksperta ds. doktoranckich PKA (2012–2013), eksperta bolońskiego (2011–2013), wiceprzewodniczącego Krajowej Reprezentacji Doktorantów (2009–2011).