



Rada Główna
Nauki i Szkolnictwa Wyższego

Raport nr 7/2017
Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego
na temat finansowania szkolnictwa wyższego
oraz pomocy materialnej dla studentów

listopad 2017

Spis treści

1. Słowo wstępne Przewodniczącego Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego	3
2. Wstęp.....	4
3. Kontekst i struktura raportu.....	4
4. Przegląd zagranicznych modeli finansowania szkolnictwa wyższego	7
5. Przegląd orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i sądów powszechnych w zakresie finansowania szkolnictwa wyższego	13
1) Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2000 r. SK 18/99.....	13
2) I OSK 1630/11 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie	18
3) I OSK 597/11 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie.....	18
4) II SA/Bd 418/10 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy.....	18
5) Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2007 r. P 42/06	18
6) Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2013 r. K 16/13.....	19
6. Cytaty z dokumentów strategicznych.....	24
1) Finansowanie szkół wyższych ze środków publicznych pod redakcją Jerzego Wilkina,	24
2) Raport konsorcjum Ernst & Young Business Advisory/Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2010	26
3) PROGRAM ROZWOJU SZKOLNICTWA WYŻSZEGO I NAUKI NA LATA 2015-2030	31
4) Koncepcja zmian algorytmu podziału dotacji podstawowej dla uczelni akademickich oraz zawodowych.....	35
5) Propozycja założeń do ustawy regulującej system szkolnictwa wyższego (H. Izdebski).....	36
6) Projekt założeń do ustawy prawo o szkolnictwie wyższym (M. Kwiek).....	45
7) Reforma nauki i akademii w Ustawie 2.0 (A. Radwan).....	57
7. Podsumowanie.....	59

1. Słowo wstępne Przewodniczącego Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego

Ze sprawozdania Przewodniczącego Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego z działalności Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego w roku 2014, 31 grudnia 2014 r.

(...) Kadencja 2014-2017 otwiera nowy, pionierski okres w działalności Rady jako organu, prowadzonej nieprzerwanie od 1982 roku. Po zmianach z 2011 r. w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym, z początkiem roku sprawozdawczego Rada zyskała swą nową tożsamość. Nastąpiło to w następstwie zmiany sposobu wyboru członków Rady. Wybór poszczególnych grup jej członków w określonej liczbie, po raz pierwszy na tę kadencję ustawodawca powierzył podmiotom reprezentatywnym, działającym na podstawie umocowania rangi ustawowej na szczeblu centralnym w systemie nauki i szkolnictwa wyższego oraz podobnie umocowanym organizacjom pracodawców. Jednocześnie nastąpiła redukcja ustawowej liczby jej członków do 32 osób. Jej zadania ustawowe uległy pewnym zmianom w wyniku kolejnych nowelizacji ustawy z 2011 r. i 2014 r. – przy zachowaniu jednak charakteru Rady jako organu o zadaniach opiniodawczych, a także opiniotwórczych ze względu na jej niezależność i upoważnienie do podejmowania działań z własnej inicjatywy.(...) Elementami organizacji prac Rady są działania jej organów wewnętrznych, a więc komisji stałych realizujących swe zadania opiniodawcze oraz – tu pojawia się nowy element – zespołów roboczych, działających z udziałem zaproszonych ekspertów zewnętrznych, powoływanych m.in. do opracowywania i przedkładania Radzie raportów tematycznych o charakterze specjalistycznym. Raporty te, opracowywane z własnej inicjatywy Rady, po ich przyjęciu, będą publikowane w wersji elektronicznej i przedstawiane zainteresowanym ministrom, oraz innym organom, organizacjom i instytucjom (...)

Z uchwały Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 9 lutego 2017 r. w sprawie rocznego planu prac programowych Rady na 2017 r. oraz zakresu działania zespołów roboczych

(...) Rada (...) opracuje i przedstawi swoje propozycje i opinie w raportach zawierających wyniki prac trzech zespołów roboczych, powołanych w 2015 i 2017 r. przez Radę, a w tym:

- *Zespołu działającego pod przewodnictwem prof. Z. Marciniaka do spraw systemu finansowania studiów i pomocy materialnej w szkołach wyższych (...)*

Przedkładamy ten raport Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz innym organom, z którymi Rada Główna współdziała, a także do wykorzystania w pracach konferencji rektorów, pozostałych instytucji partnerskich Rady, Polskiej Komisji Akredytacyjnej i organów szkół wyższych oraz do wiadomości społeczności akademickiej.

Prof. Jerzy Woźnicki

2. Wstęp

Zespół roboczy do spraw systemu finansowania studiów i pomocy materialnej w szkołach wyższych został utworzony uchwałą Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego nr 240/2015 z dnia 19 listopada 2015 roku. W tej skład weszli:

- Mgr Marcin Dokowicz – członek Rady wybrany przez KRD
- Mgr Robert Flak*
- Mgr Teresa Kapcia*
- Prof. Marek Konarzewski – członek Rady wybrany przez PAN
- Prof. Marcin Krawczyński – członek Rady wybrany przez KRZaSP
- Dr Rafał Majda*
- Prof. Zbigniew Marciniak – członek Rady wybrany przez KRASP
- Prof. Andrzej Sobkowiak – członek Rady wybrany przez KRASP
- Prof. Andrzej Więcek – członek Rady wybrany przez PAN
- Student Mateusz Witek – członek Rady wybrany przez PSRP

* osoby te zrezygnowały z uczestniczenia w pracach Zespołu

Następnie Rada dokooptowała do składu zespołu członka Rady, dr. Andrzeja Kiebałę, specjalistę od finansów publicznych, który objął funkcję przewodniczącego Zespołu.

Po wyborze na członka Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułów w 2016 r., prof. Andrzej Sobkowiak zrezygnował z członkostwa w Radzie Głównej i przestał być członkiem zespołu.

Pan dr Andrzej Kiebała został zaproszony w 2016 r. do zespołu prof. H. Izdebskiego, opracowującego założenia do ustawy 2.0 i w związku z tym zgłosił do Prezydium prośbę o zwolnienie z pracy w Zespole Rady, ze względu na potencjalny konflikt interesów. Prezydium tę prośbę uwzględniło i powierzyło kierowanie zespołem prof. Z. Marciniakowi, członkowi Zespołu oraz wiceprzewodniczącemu Rady.

Zespół dwukrotnie raportował Radzie postęp swoich prac: 13 października 2016 r. oraz 12 października 2017 roku.

Zespół wyraża podziękowanie wszystkim współpracownikom, którzy wnieśli wkład w utworzenie tego raportu.

3. Kontekst i struktura raportu

Coraz szybciej następujące zmiany w naszym otoczeniu, ale także w skali globalnej, skłaniają do poszukiwania jak najlepszego sposobu realizacji podstawowej misji szkół wyższych: prowadzenia badań naukowych oraz kształcenia studentów, w tym kształtowania ich postaw.

Uczelnie, świadome swojej wielowiekowej tradycji, bardzo ostrożnie podchodzą do propozycji zmian, zwłaszcza płynących z zewnątrz uczelni. Fundamentalnym założeniem jest bowiem autonomia uczelni, jako sprawdzony przez tradycję czynnik, umożliwiający optymalizację obu wymienionych wyżej procesów. Z drugiej strony, środowisko akademickie ma świadomość, że prawo do

autonomicznego działania jest nierozzerwalnie związane z przyjęciem pełnej odpowiedzialności za skutki tych działań.

Z drugiej strony, z prowadzeniem badań oraz kształceniem młodzieży związane są niemałe koszty, które w swojej zasadniczej części są pokrywane ze środków publicznych, a w pewnej części także ze środków pochodzących bezpośrednio od osób studiujących (i ich rodzin).

Polska, tuż po transformacji ustrojowej, rozpoczęła ambitny pościg za najbardziej rozwiniętymi krajami świata. Polskie uczelnie także podjęły to wyzwanie, przy nieproporcjonalnym do rozmiaru zadania wzroście zasobów, absorbując (w szczytowym okresie) pięciokrotnie większą liczbę studentów. Dane z dzisiejszego rynku pracy świadczą o tym, że wykonały to zadanie w sposób zadowalający.

Postępy, jakie poczynił nasz kraj w ostatnim ćwierćwieczu świadczy o ogromnym potencjale aspiracji społecznych Polaków, co jest z podziwem odnotowywane w świecie, w kontekście różnych porównań międzynarodowych. Trzeba sobie jednak także zdać sprawę z tego, że w przestrzeni publicznej pojawiły się oczekiwania, których nie da się spełnić metodą szarży pod Somosierrą. Na przykład formułowane jest oczekiwanie, że przynajmniej niektóre polskie uczelnie powinny znaleźć się w czołówkach międzynarodowych rankingów uniwersytetów, w oderwaniu od faktu, że niektóre uczelnie wiodących w tych rankingach dysponują środkami w skali całego budżetu polskiego szkolnictwa wyższego.

Nie oznacza to, że powinniśmy zrezygnować z najambitniejszych celów; środowisko akademickie otwarcie dekreduje gotowość wprowadzenia zmian, które nas do tych celów mogą przybliżyć. Aby osiągnięcie tych celów było realistyczne, należy uważnie przeanalizować kluczowe czynniki realizacji.

Zespół Rady Głównej dostał zadanie przeanalizowania aspektu finansowego działania szkół wyższych. Praca rozpoczęła się od przeglądu rozwiązań międzynarodowych w zakresie finansowania szkolnictwa wyższego. Warto tu zwrócić uwagę na opracowanie OECD, *Education Indicators in Focus*¹, gdzie przeanalizowano środki inwestowane w szkolnictwo wyższe jak inwestycję, zarówno z punktu widzenia osoby opłacającej swoje studia, jak też – co w naszym kontekście jest bardziej interesujące – z punktu widzenia korzyści z zaangażowania środków publicznych w kształcenie na poziomie wyższym. Ocena jest jednoznaczna w obu perspektywach – zaangażowanie środków w kształcenie studentów jest bardzo opłacalną inwestycją dla każdej z zaangażowanych stron, niezależnie od tego, jaki jest rozkład kosztów pomiędzy poszczególnymi inwestorami. Stosowane w praktyce międzynarodowej modele finansowania szkolnictwa wyższego bardzo różnicowane. Przegląd tych rozwiązań, opracowany przez prof. A. Sobkowiaka, stanowi treść rozdziału 3 tego raportu. Rozdział ten zawiera linki do odpowiednich stron internetowych, które pozwalają zapoznać się ze szczegółami stosowanych rozwiązań.

Zespół poddał także analizie obecnie obowiązujące reguły finansowania szkolnictwa wyższego. Zadanie to wykonane zostało z dość nietypowej, ale niosącej oryginalny wgląd w te sprawy perspektywy. Najistotniejsze problemy związane ze stosowaniem obowiązujących reguł ujawniają się w postaci kwestii spornych, lub pilnie wymagających interpretacji. Dobry przegląd takich kwestii stanowi kwerenda po orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego i sądów powszechnych w zakresie finansowania szkolnictwa wyższego. Rozdział 4 niniejszego raportu zawiera zapis takiej kwerendy, dokonanej przez dr. A. Kiebałę.

¹ <https://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/Education%20Indicators%20in%20Focus%206%20June%202012.pdf>

W niedawnej przeszłości powstało kilka kompleksowych opracowań, które poddały ten problem bardzo wszechstronnej analizie, a także wiele dodatkowych prac, artykułów itp. koncentrujących się na różnych szczegółowych aspektach systemu finansowania.

Zespół Rady Głównej postanowił dokładniej przeanalizować te opracowania, które obok diagnozy stanu rzeczy zawierają także propozycje kierunku rozwiązań. W szczególności, rozważył następujące dokumenty:

- *Finansowanie szkół wyższych ze środków publicznych* pod redakcją Jerzego Wilkina, w: PROGRAM ROZWOJU SZKOLNICTWA WYŻSZEGO DO 2020 R., Opis prac nad Programem rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r. i jego najważniejsze elementy; Część I pod red. J. Woźnickiego, FRP-KRASP, Warszawa 2015
- *Raport* konsorcjum Ernst&Young Business Advisory/Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2010
- *PROGRAM ROZWOJU SZKOLNICTWA WYŻSZEGO I NAUKI NA LATA 2015-2030*, Warszawa 2015²
- *Koncepcja zmian algorytmu podziału dotacji podstawowej dla uczelni akademickich oraz zawodowych*
- *Propozycja założeń do ustawy regulującej system szkolnictwa wyższego*; kierownik projektu prof. H. Izdebski; Warszawa 2017
- *Projekt założeń do ustawy prawo o szkolnictwie wyższym*; kierownik projektu prof. M. Kwiek
- *Reforma nauki i akademii w Ustawie 2.0*; praca zbiorowa pod red. prof. A. Radwana

Każdy z tych dokumentów prezentuje bardzo wiele aspektów finansowania polskiego szkolnictwa wyższego i wart jest szczegółowego zapoznania się z prezentowanymi tam ideami. Tylko część tych idei dotyczy tematyki niniejszego raportu. Aby ułatwić Użytkownikom raportu wyrobienie sobie poglądu na propozycje zawarte w tych dokumentach, rozdział 5 raportu zawiera obszerne cytaty, odnoszące się do kwestii finansowania uczelni.

Choć dokumenty te tworzyły różne zespoły ekspertów i powstawały w różnych okresach czasu, ich tezy – w najgrubszym zarysie – są zadziwiająco zbieżne. Oczywiście różnią się one w szczegółach.

Podstawowe przesłanie tych dokumentów może być, w przybliżeniu, przedstawione tak.

Potencjał niezbędnych zmian w szkolnictwie wyższym jest determinowany przez trzy czynniki:

- Autonomiczną odpowiedzialność społeczności akademickiej za jakość efektów swojej pracy, mająca swe źródła w etosie akademickim;
- Poziom finansowania działalności naukowej i dydaktycznej;
- Uwarunkowania prawne wykorzystania tych środków.

Pierwszy z tych czynników jest trudny do sformalizowania, ale, być może, w tym ukryta jest jego siła, czerpiąca z kreatywności kadry akademickiej. W tej kwestii omawiane dokumenty wykazują najwięcej rozbieżności. Jedne z nich przyjmują oddziaływanie tego czynnika jak pewnik. Inne, których autorzy są bardziej przywiązani do teorii zarządzania, sugerują by dla pewności potencjał kreatywności uruchamiać za pomocą przepisów, budujących motywację do podjęcia działań.

² <http://www.nauka.gov.pl/aktualnosci-ministerstwo/program-rozwoju-szkolnictwa-wyzszego-i-nauki-na-lata-2015-2030.html>

Co do drugiego czynnika, w omawianych analizach panuje pełna zgodność: wprowadzenie istotnych zmian nie będzie możliwe, jeśli nie pojawią się dodatkowe środki, którymi będzie można wesprzeć niezbędne działania.

Trzeci czynnik jest kluczowy, gdyż warunkuje sprawność wykorzystania potencjału dwóch pierwszych. Obciążenia biurokratyczne występujące w dzisiaj obowiązujących przepisach mogą stanowić istotną przeszkodę dla wdrożenia niezbędnych zmian. Zwracają na to uwagę wszystkie dokumenty strategiczne. Warto też podkreślić, że usunięcie wymogów biurokratycznych niekoniecznie natychmiast skutkuje zniknięciem ich skutków. Niski poziom zaufania społecznego powoduje, że wiele mechanizmów biurokratycznych jest kultywowanych nawet po ich oficjalnym zniesieniu, ze względu na brak zaufania co do tego, że urzędnicy pracujący w rozlicznych organach kontrolnych nadal będą oczekiwać ich stosowania. W uczelniach powstają czasem mechanizmy biurokratyczne, wtórne w stosunku tych wymaganych przez przepisy, z braku zaufania do pracowników lub dla wygody administracji. Te potrafią trwać bardzo długo po tym, gdy ich pierwotne źródło przestało być wymagane.

Oczywiście istnieje wiele sposobów uzyskania synergii pomiędzy wskazanymi powyżej czynnikami. Uważna lektura przytoczonych cytatów pokazuje, jak różnymi drogami można ją próbować osiągnąć.

4. Przegląd zagranicznych modeli finansowania szkolnictwa wyższego

Finansowanie szkolnictwa wyższego w wielu krajach jest bardzo wrażliwym tematem i jest przedmiotem wielu dyskusji. Z jednej strony polityka rządowa dostrzega decydujący wpływ efektywnego systemu szkolnictwa wyższego i badań naukowych na pozycję ekonomiczną państwa. Dodatkowo, w obecnym formacie, szkolnictwo wyższe wnosi duży wkład do promocji kultury, propagowania demokracji i intensyfikacji wymiany handlowej. Z drugiej strony wysokie i ciągle rosnące koszty szkolnictwa wyższego powodują dążenia wielu państw do zmiany sposobu, czy też wręcz ograniczenia jego finansowania. Literatura przedmiotu jest bardzo obszerna i niniejsze opracowanie nie pretenduje do wyczerpującego przedstawienia tego tematu. Autorzy niniejszego opracowania starali się przedstawić najważniejsze, według ich oceny opracowania na temat finansowania szkolnictwa wyższego i wskazać szczególnie te, które porównują systemy stosowane w różnych krajach. Nie uważamy za celowe powtarzanie danych zawartych w poszczególnych opracowaniach, a zwrócić uwagę na występujące trendy, odsyłając do literatury źródłowej.

System szkolnictwa wyższego w Stanach Zjednoczonych jest bez wątpienia najbardziej efektywnym systemem na świecie, czego dowodem może być fakt, że w „Academic Ranking of World Universities 2016” (tzw. ranking szanghajski), w pierwszej setce znajduje się 50 uniwersytetów amerykańskich.³ Podstawy finansowania amerykańskiego systemu szkolnictwa wyższego opisane są w artykule Grabińskiej.⁴ Przyczyn sukcesu amerykańskich szkół wyższych upatruje się nie tylko w sile gospodarczej USA, ale przede wszystkim w organizacji szkolnictwa wyższego opartej na decentralizacji i konkurencyjnym systemie

³ <http://www.shanghairanking.com/ARWU2016.html>, dostęp 24. 11. 2016 r.

⁴ Barbara Grabińska, „Finansowanie szkolnictwa wyższego w Stanach Zjednoczonych”, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Finanse*, **2013**, 919, 33-49, <https://zeszyty-naukowe.uek.krakow.pl/article/view/713>, dostęp 24. 11. 2016 r.

finansowania, który włącza znaczny udział funduszy prywatnych. W roku akademickim 2009/2010 w przychodach publicznych szkół wyższych w USA udział czesnego wynosił 18%, natomiast w przychodach prywatnych szkół wyższych typu non-profit, udział ten wynosił 33%. Z kolei datacje z budżetów (federalnego, stanowego i lokalnego) wynosiły sumarycznie odpowiednio 48% i 15%. Należałoby również zwrócić uwagę, że udział prywatnych darowizn w strukturze przychodów był równy 2% i 11%, odpowiednio dla uczelni publicznych i prywatnych, a trzy najlepsze w rankingu US News⁵ w 2013 r. uniwersytety amerykańskie: Princeton, Harvard i Yale (według rankingu szanghajskiego sklasyfikowane w tym samym roku odpowiednio na 7, 1 i 11 miejscu⁶) dysponowały donacjami odpowiednio 18,8; 32,7 i 20,1 mld dolarów. Należy jeszcze podkreślić, skupienie dużego nacisku na prowadzenie badań naukowych na uniwersytetach amerykańskich.

W tym aspekcie warto przytoczyć opracowanie M. Kwieka⁷, który stwierdza, że publiczne nakłady na szkolnictwo wyższe w przeliczeniu na jednego studenta w krajach Europy Środkowo Wschodniej są średnio trzy razy niższe niż w krajach Europy Zachodniej, z wyjątkiem Czech, Słowacji i Węgier, gdzie są dwa razy niższe. Natomiast darowizny z funduszy prywatnych praktycznie nie występują.

Bardzo ważnym, można stwierdzić dominującym, tematem publikacji na temat finansowania szkolnictwa wyższego jest problem odpłatności za studia. W tym obszarze, najbardziej znaczącym opracowaniem w ujęciu globalnym jest publikacja „Financing Higher Education Worldwide. Who Pays? Who Should Pay?”⁸ Autorzy dokonali imponującego przeglądu literatury i starali się przedstawić aspekty historyczne i gospodarcze odpłatności za studia w poszczególnych krajach, przypisując stosowane praktyki do jednego z czterech systemów:

- płatność „z góry”,
- płatność odroczone,
- brak odpłatności lub opłata symboliczna,
- system mieszany.

Wbrew obiegowym opiniom największą grupę stanowią kraje, w których nie jest pobierana opłata za studia lub jest ona symboliczna. W grupie tej występują kraje większości kontynentów. Wśród krajów europejskich nie jest pobierana opłata za studia na Cyprze, w Danii, Finlandii, częściowo w Niemczech (w 9 z 16 krajów związkowych) Grecji, Islandii, na Malcie i Słowacji, w Norwegii, Słowenii i w Szwecji. Szkocja zrezygnowała z czesnego za studia w 2008 roku, natomiast we Francji i Irlandii pobierane są opłaty administracyjne.

W krajach, w których pobierane są opłaty za studia stosowane są dwa systemy: płatność „z góry” w momencie immatrykulacji oraz płatność odroczone, zwykle w postaci pożyczek

⁵ <http://www.usnews.com/education/best-colleges/the-short-list-college/articles/2013/10/01/universities-with-the-largest-financial-endowments-colleges-with-the-largest-financial-endowments>, dostęp 24. 11. 2016 r.

⁶ <http://www.shanghai ranking.com/ARWU2013.html>, dostęp 24. 11. 2016 r.

⁷ Marek Kwiek, „Finansowanie szkolnictwa wyższego w Polsce a transformacje finansowania publicznego szkolnictwa wyższego w Europie”, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Center for Public Policy Studies Research Papers Series, 2010, vol. 16, http://cpp.amu.edu.pl/publications__trashed/cpp-working-papers-series/, dostęp 24. 11. 2016r.

⁸ D. Bruce Johnstone, Pamela N. Marcucci „Financing Higher Education Worldwide. Who Pays? Who Should Pay?” The Johns Hopkins University Press, Baltimore, USA, 2010.

studenckich. Wśród krajów europejskich system pierwszy stosowany jest w Austrii, Belgii, Bułgarii, częściowo w Niemczech (w 7 z 16 landów), Włoszech, Lichtensteinie, Luksemburgu, Holandii, Portugalii, Serbii, Hiszpanii, Szwajcarii. Drugi system praktykowany jest w stosunkowo niewielu krajach, w Europie jedynie w Anglii i Walii.

System mieszany, w którym część studentów opłaca studia wyższe, część natomiast korzysta z nich bezpłatnie, w Europie występuje głównie w krajach postsocjalistycznych: Czechach, Estonii, na Węgrzech i Litwie i Łotwie, w Rumuni i Rosji oraz w Polsce. Tego typu finansowanie wynika z rozwoju prywatnego szkolnictwa wyższego po przemianach politycznych, które nastąpiły na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Wśród tych krajów jedynie w Polsce udział szkolnictwa prywatnego został określony jako duży, na Węgrzech, w Rumunii i Rosji udział sektora prywatnego w szkolnictwie wyższym został uznany jako średni, w pozostałych krajach jako minimalny.

Przytoczone w cytowanym opracowaniu dane, pokazują że systemy finansowania szkolnictwa wyższego są bardzo podobne w wielu krajach, bez względu na występujące w nich duże różnice w systemach ekonomicznych i politycznych, a także kulturowych.

W aspekcie odpłatności za studia, interesujące jest zestawienie wysokości czesnego oraz pomocy udzielanej studentom w państwach europejskich.⁹ Zauważyć można dużą różnorodność stosowanych rozwiązań, nawet w obrębie krajów Unii Europejskiej. Na uwagę zasługuje również seria artykułów opublikowanych przez Barra,¹⁰ w których przedyskutowane zostały dylematy wsparcia finansowego studentów w Wielkiej Brytanii, głównie w aspekcie pożyczek studenckich.

Punkt widzenia studentów reprezentuje publikacja zatytułowana „Kompedium na temat finansowania szkolnictwa wyższego”¹¹ opracowana przez Unię Studentów Europejskich, w której w oparciu o różnorodne wskaźniki, przedstawiono zestawienie sytuacji finansowania szkolnictwa wyższego w krajach europejskich, głównie z punktu widzenia kosztów ponoszonych przez studentów.

W opublikowanych ostatnio artykułach na temat francuskiego modelu finansowania szkolnictwa wyższego^{12 13} opisano najnowsze zmiany zachodzące obecnie w finansowaniu francuskich uczelni wyższych. Widać wyraźnie tendencję do wprowadzenia systemu

⁹ European Commission/EACEA/Eurydice, 2016. “National Student Fee and Support Systems in European Higher Education – 2016/17”, Eurydice Facts and Figures. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016, https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/updates/20161027-eurydice-national-support-systems_pl, dostęp 24. 11. 2016 r.

¹⁰ (a) Nicholas Barr, “Financing Higher Education: Lessons from the UK Debate”, *The Political Quarterly*, **2003**, 74, 371-381, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-923X.00546/full>, dostęp 24. 11. 2016 r.

(b) Nicholas Barr, “Financing higher education: Comparing the options”, 2003, https://www.google.pl/search?q=Financing+higher+education%3A+Comparing+the+options&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&gfe_rd=cr&ei=lcA2WNWdMMYv8wfrk7fYAg, dostęp 24. 11. 2016 r.

(c) Nicholas Barr, “Financing Higher Education”, *Finance and Development (A quarterly magazine of the International Monetary Fund)*, **2005**, 42, Nr 2, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2005/06/barr.htm>, dostęp 24. 11. 2016 r.

¹¹ The European Students’ Union, “Compendium on Financing of Higher Education”, Final Report of The Financing the Students’ Future Project, Brussels, January 2013, <https://www.esu-online.org/?publication=compendium-on-financing-of-higher-education>, dostęp 24. 11. 2016 r.

¹² Jolanta Buczek, „Francuski model finansowania szkolnictwa wyższego - studium przypadku”, *E-mentor*, **2016**, 63, Nr 1, <http://www.e-mentor.edu.pl/artukul/index/numer/63/id/1230>, dostęp 24. 11. 2016 r.

¹³ Paweł Modrzyński, Marek Kwiec, „Reformy edukacji wyższej we Francji w obszarze finansowania szkół wyższych” Analizy IBE 12, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2015, <http://produkty.ibe.edu.pl/docs/inne/ibe-analizy-2015-12-reformy-edukacji-wyzszej-francja.pdf>, dostęp 24. 11. 2016 r.

projakościowego, w którym uczelnie konkurują o publiczne środki negocjując warunki, na jakich je otrzymują, określając liczbę i strukturę absolwentów a także obszary prowadzonych badań naukowych. Warto zwrócić uwagę, w świetle toczącej się w Polsce dyskusji, na fakt, że w wyższym szkolnictwie we Francji od kilku lat przypada około 20 studentów na jednego nauczyciela akademickiego.

Bardzo podobne podejście do sposobu finansowania szkolnictwa wyższego opartego o osiągnięcia poszczególnych uniwersytetów, zawiera opracowany przez Center for Higher Education Policy Studies Uniwersytetu w Twente, dla Ministerstwa Edukacji, Kultury i Nauki Holandii, bardzo obszerny raport¹⁴, omawiający sposoby finansowania projakościowego uniwersytetów w 14 systemach edukacyjnych: w Holandii, Australii, Austrii, Danii, Finlandii, Niemczech (Nadrenia Północna-Westfalia i Turyngia) Hong Kong, Irlandia, Anglia, Szkocja, Stany Zjednoczone (Tennessee, Luizjana i Karolina Południowa).

Bardzo dogłębne porównanie systemów finansowania szkolnictwa wyższego w krajach Unii Europejskiej przedstawiła Dyrekcja Generalna ds. Edukacji i Kultury Unii Europejskiej w opracowaniu zatytułowanym „Zarządzanie szkolnictwem wyższym w Europie”¹⁵ z 2009 r. Rozdział 3 tego opracowania zatytułowany „Bezpośrednie finansowanie uczelni ze środków publicznych” stara się przedstawić sytuację w szkolnictwie wyższym w Unii Europejskiej w aspekcie zestawienia danych w oparciu o następujące zagadnienia:

Czy finansowanie uczelni ze środków publicznych opiera się na wynikach ich działalności? Jakie inne kryteria są uwzględniane?

Czy przyznawane środki publiczne stanowią rozwiązanie motywujące uczelnie do realizacji strategicznych celów określonych na szczeblu krajowym, na przykład poprzez zawieranie umów o wykonanie zadań?

Czy finansowanie badań przez władze publiczne służy wpieraniu infrastruktury i bieżącej działalności, czy też finansowanie to ogranicza się do dotacji na określone projekty?

W jaki sposób rozlicza się uczelnie z otrzymanych środków publicznych?

Czy uczelnie mogą przenieść niewykorzystane środki publiczne na kolejny rok?

Czy niezależne uczelnie prywatne mogą korzystać ze środków publicznych?

Opracowanie to stanowi zwarte kompendium wiedzy o metodach finansowania szkół wyższych w UE, które w formie tabelarycznej porównuje istotne parametry. Uzupełnieniem dla powyższego opracowania są dwie, wydane w 2015 r. publikacje. Pierwsza z nich¹⁶ przygotowana na zlecenie Parlamentu Europejskiego opisuje obecne trendy w finansowaniu szkolnictwa wyższego w krajach Unii Europejskiej. Główne elementy polityki krajów UE w

¹⁴ Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems, Report for the Ministry of Education, Culture and Science, Center for Higher Education Policy Studies, Universiteit Twente, March 2015, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/03/01/performance-based-funding-and-performance-agreements-in-fourteen-higher-education-systems>, dostęp 24. 11. 2016 r.

¹⁵ Zarządzanie szkolnictwem wyższym w Europie, Strategie, struktury, finansowanie i kadra akademicka, Komisja Europejska, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2009, <https://bookshop.europa.eu/en/higher-education-governance-in-europe-pbNC3008277/>, dostęp 24. 11. 2016 r.

¹⁶ Ivana Katsarova, “Higher education in the EU. Approaches, issues and trends: in-depth analysis”. European Parliament, Directorate-General for Parliamentary Research Services, 2015, <https://bookshop.europa.eu/en/higher-education-in-the-eu-pbQA0414938/>, dostęp 24. 11. 2016 r.

stosunku do szkolnictwa wyższego są porównywane z podejściem Stanów Zjednoczonych. Druga z nich to raport¹⁷ przygotowany przez Instytut Badań Edukacyjnych, zatytułowany „Finansowanie edukacji wyższej w Europie. Od modelu egalitarnego do elitarnego”. W raporcie tym dokonano analiza polityki finansowania edukacji wyższej krajów europejskich, przy czym skoncentrowano się na najważniejszych zmianach zachodzących w finansowaniu uczelni, które wykazują następujące tendencje:

Dotacje blokowe pozostają podstawową formą finansowania uczelni wyższych, a zdecydowana większość państw korzysta z finansowania opartego na algorytmie.

W systemach opartych na algorytmach dominują komponenty oparte na nakładach, w ciągu ostatniej dekady rośnie znaczenie wskaźników wynikowych, są jednak używane rzadziej i mają relatywnie mniejszą wagę.

Rośnie wykorzystanie porozumień między ministerstwami i poszczególnymi uczelniami, choć od strony finansowej budżet uczelni jest w niewielkiej części powiązany z realizacją kontraktu.

Systemy gdzie jest większe oparcie na rezultatach mają większą autonomię po stronie wydatków.

Obecny jest stały proces wprowadzania rozwiązań sprzyjających konkurencji między uczelniami, zwłaszcza w zakresie badań, występujący poza wskaźnikami opartymi na rezultatach wbudowanymi w algorytm finansowania badań i dydaktyki, w postaci mechanizmów finansowania celowego, finansowania projektów i finansowania programów doskonałości.

Kraje europejskie różnią się tempem zmian; algorytmy wprowadzane są w Europie od lat 90. i w pierwszej fazie dotyczyły krajów wysoko rozwiniętych, po roku 2000 zmiany zaczęły wprowadzać kraje Europy Środkowo-Wschodniej.

Na szczególną uwagę zasługuje opracowanie przedstawione przez Fiedora „Publiczne finansowanie szkolnictwa wyższego w Europie – zmieniające się mechanizmy i modele”¹⁸. W omawianym artykule uporządkowano podstawowe definicje stosowane w piśmiennictwie z zakresu finansowania szkół wyższych, co jest bardzo cenne dla prawidłowej interpretacji danych spotykanych w literaturze angielskojęzycznej. W kwestiach merytorycznych Autor zwraca uwagę na 3 aspekty procesu finansowania szkół wyższych:

Kierunek zmian – stały proces wprowadzania do państwowych systemów finansowania rozwiązań bardziej konkurencyjnych (finansowanie celowe, finansowanie jakości kształcenia, finansowanie projektowe).

¹⁷ Grażyna Bukowska, Jolanta Buczek, Finansowanie edukacji wyższej w Europie. Od modelu egalitarnego do elitarnego, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2015,

https://www.google.com/url?q=http://eduentuzjasci.pl/images/stories/publikacje/ibe-ee-raport-finansowanie-edukacji-wyzszej-europa.pdf&sa=U&ved=0ahUKEwi3j__f3MHQAhVROMAKHWWpAjQQFggGMAE&client=internal-uds-cse&usq=AFQjCNGgWTFMuuu4xmFEqbl_aX3oGYMtSg, dostęp 24. 11. 2016 r.

¹⁸ Bogusław Fiedor, „Publiczne finansowanie szkolnictwa wyższego w Europie – zmieniające się mechanizmy i modele”, Rozdział 2 w „Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r. Część IV – Finansowanie szkół wyższych ze środków publicznych”. Praca zbiorowa pod red. Jerzego Wilkina, Fundacja Rektorów Polskich, Warszawa 2015, www.frp.org.pl/publikacje/cz_IV_PROGRAM_001116_Finansowanie.pdf, dostęp 24. 11. 2016 r.

Wprowadzanie do mechanizmów finansowania podejścia zorientowanego na efekty kształcenia (efektywność i jakość kształcenia).

Dywersyfikacja mechanizmów finansowania – uzyskiwanie funduszy ze źródeł publicznych i prywatnych, zarówno na cele edukacyjne jak i badawcze.

Reasumując można stwierdzić, że stan rozwoju szkolnictwa wyższego i jego wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy państwa zdecydowanie zależy od sposobu finansowania uczelni. Duża różnorodność stosowanych modeli finansowania szkół wyższych wymaga dużej rozwagi w opracowaniu modelu finansowania uczelni w Polsce. Należy przestrzec przed adoptowaniem wybranych, wycinkowych rozwiązań stosowanych w różnych krajach i stworzenie systemu będącego kompilacją tych rozwiązań. Należy zawsze mieć na uwadze, że szczegółowe, odcinkowe rozwiązania mogą doskonale spełniać swoją rolę w całościowym systemie, natomiast wyrwane z kontekstu i „wszczepione” do innego systemu mogą nie spełnić pokładanych oczekiwań.

5. Przegląd orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i sądów powszechnych w zakresie finansowania szkolnictwa wyższego

1) Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2000 r. SK 18/99

Charakter kompetencji publicznej szkoły wyższej do wprowadzania i pobierania opłat za studia, wiązać należy z jednej strony z *autonomią* wszystkich szkół wyższych, o której mowa w art. 70 ust. 5 konstytucji, z drugiej zaś z pozycją, jaką wyznacza publicznym szkołom wyższym cały artykuł 70 konstytucji, a w szczególności ust. 2 zd. 2 tego artykułu.

Zgodnie z art. 70 ust. 5 konstytucji zapewnia się szkołom wyższym *autonomię* na zasadach określonych w ustawie.

Przez *autonomię* szkół wyższych rozumieć należy konstytucyjnie chronioną sferę wolności prowadzenia badań naukowych i kształcenia, w ramach obowiązującego porządku prawnego. Oznacza to, iż konstytucja zakłada istnienie aktów wewnętrznych tych uczelni i że uczelnie regulują tymi aktami zakładowymi, zgodnymi z prawem - prawa i obowiązki studentów. Tym samym mają one prawo skreślenia z listy studentów osób, które nie spełniają wymagań określonych w tych aktach. Prawo do takich regulacji wewnętrznych przysługuje wszystkim szkołom wyższym po to, by mogły one realizować cel publiczny, jakim jest kształcenie studentów i prowadzenie badań naukowych (twórczej pracy artystycznej).

Ten wspólny cel publiczny nie powoduje jednak zatarcia różnic między wyższymi szkołami publicznymi i prywatnymi, na które wskazuje konstytucja (art. 70 ust. 2 zd. 2).

Skoro konstytucyjne prawo do kształtowania aktami wewnętrznymi sytuacji studentów dotyczy każdej szkoły wyższej; zarówno niepublicznej jak i publicznej - to ustawy określające zasady działania publicznych szkół wyższych muszą - w myśl art. 70 ust. 5 konstytucji, respektować ich *autonomię*, tzn. nie mogą znosić istoty tej *autonomii*, poprzez pełne i wyczerpujące unormowanie wszystkich spraw, które określają pozycję studenta w państwowej szkole wyższej. W przeciwnym przypadku rola państwowych szkół wyższych sprowadzałaby się jedynie do wykonywania ustaw, zaś organy tych szkół stałyby się organami państwa, co równałoby się zniesieniu ich *autonomii*. Nie jest zatem możliwe, w świetle konstytucji, nadanie organom publicznej szkoły wyższej - w sprawach, dotyczących istoty działania tej szkoły - charakteru organów władzy publicznej, w tym organów administracji państwowej.

Poważne względy konstytucyjne przemawiają natomiast za nadaniem tym stosunkom charakteru zbliżonego do stosunku administracyjno- prawnego. Konstytucja zakłada bowiem, iż państwowe szkoły wyższe realizują cel publiczny, o którym mowa w art. 70 konstytucji, w znacznie szerszym i odmiennym treściowo zakresie, niż szkoły prywatne.

Powyższe uwagi mają pierwszorzędne znaczenie dla umiejscowienia zasady bezpłatności nauki w szkołach publicznych, wyrażonej w art. 70 ust. 2 konstytucji i stanowiącej wzorzec konstytucyjny w niniejszej sprawie:

po pierwsze, zasada bezpłatności nauczania w szkołach publicznych stanowi tylko jeden z elementów składających się na gwarantowane konstytucyjnie prawo do nauki. Wśród pozostałych elementów należy wskazać przede wszystkim gwarancję powszechnego i równego dostępu do wykształcenia, udzielaną przez władzę publiczną (art. 70 ust. 4), *autonomię* szkół wyższych (art. 70 ust. 5), prawo obywateli i instytucji do tworzenia niepublicznych zakładów oświatowych wszystkich szczebli do szkół wyższych włącznie (art. 70 ust. 3),

- po drugie, istnieje ścisły, nierozzerwalny związek pomiędzy poszczególnymi gwarancjami konstytucyjnymi składającymi się na prawo do nauki. Oznacza to, że - zgodnie z postulatami prawidłowej wykładni, zakładającymi spójność i niesprzeczność regulacji - należy dążyć do poszukiwania takiego sensu postanowień konstytucyjnych, wyrażających prawo do nauki, który pozwoli na wzajemne (niesprzeczne) uzgodnienie poszczególnych gwarancji ustanowionych w art. 70. Jeśli więc istota rozwiązań konstytucyjnych w art. 70 sprowadza się do najszerszego w sensie podmiotowym zagwarantowania prawa do nauki - to wszystkie inne postanowienia tego artykułu muszą być interpretowane w sposób, który w możliwie najpełniejszym zakresie urzeczywistniać będzie tę gwarancję konstytucyjną. Wszystkie dalsze ustępy art. 70 określają w konsekwencji narzędzia zapewniające realizację prawa do nauki. W tym sensie są one wtórne, instrumentalne w stosunku do podstawowej zasady wyrażonej w zdaniu pierwszym ustępu 1 art. 70. W taki też sposób musi być rozumiana zasada wyrażona w art. 70 ust. 2 konstytucji, dotycząca bezpłatnej nauki w szkołach wyższych.

Związaną z funkcją publicznej szkoły wyższej zasadą bezpłatnego nauczania jest wyrazem określonej koncepcji partycypacji państwa (władzy publicznej) w realizacji zadań określonych przez samą konstytucję, a związanych z kształtowaniem takiego systemu edukacji, który zapewnić będzie w najpełniejszy sposób powszechny i równy dostęp do studiów. Nie ma przy tym znaczenia fakt, że ustrojodawca dokonał wyboru jednej z możliwych koncepcji, określających sposób partycypacji państwa w realizacji prawa do nauki. Ma natomiast znaczenie fakt, że bezpłatność nauki przyjęta jako zasada w publicznej szkole wyższej nie wyczerpuje wszystkich środków, które pozostają w dyspozycji państwa i które wynikają z konstytucyjnych obowiązków władzy publicznej w związku z realizacją prawa do nauki (w tym przede wszystkim prawa do równego i powszechnego dostępu do wykształcenia). Na tle całości regulacji zawartych w art. 70 konstytucji w pełni uzasadnione jest twierdzenie, że powinności władzy publicznej związane z urzeczywistnieniem prawa do nauki są znacznie szersze i wykraczają w istotny sposób poza granice określone w ust. 2 art. 70. Inaczej mówiąc, realizacja zadań władzy publicznej związanych z konstytucyjnymi gwarancjami prawa do powszechnego i równego dostępu do wykształcenia nie może być uzależniona wyłącznie od wielkości środków przekazywanych przez państwo na funkcjonowanie szkół publicznych.

Konieczne staje się przede wszystkim ustalenie, co oznacza prawo do bezpłatnej nauki w szkole publicznej ustanowione w art. 70 ust. 2 konstytucji w konfrontacji z wyraźnie określonym w tym przepisie wyjątkiem w odniesieniu do wyższych szkół publicznych, dopuszczającym wprowadzenie w drodze ustawowej możliwości odpłatności za świadczenie niektórych usług edukacyjnych.

Wstępna ocena, która nasuwa się na tle analizowanej formuły konstytucyjnej prowadzi do wniosku, że wyjątkowy charakter odpłatności za niektóre usługi edukacyjne przejawiać się może w dwóch aspektach:

- po pierwsze, w aspekcie ilościowym - bezpłatne nauczanie, stanowiąc zasadę konstytucyjnie gwarantowaną, musi jako takie pozostawać w publicznej szkole wyższej podstawową (dominującą) formą kształcenia studentów (nie można wszak sensownie mówić o zasadzie, jeśli naruszone byłyby w istotnym stopniu proporcje pomiędzy studiującymi w formule nieodpłatnej i odpłatności, na niekorzyść tych pierwszych);

- po drugie, w aspekcie przedmiotowym - wyjątkowość odpłatności za niektóre świadczenia edukacyjne wymaga, by znajdowała ona zastosowanie jedynie w odniesieniu do niektórych rodzajów kształcenia w szkole wyższej (określonych zajęć lub typów studiów), nie może więc polegać na wprowadzeniu odpłatności w ramach wszystkich istniejących typów studiów w szkole wyższej, choćby kwotowo zminimalizowanej i równo rozłożonej na wszystkie kategorie studentów.

Gwarancja bezpłatnej nauki w publicznej szkole wyższej ustanowiona przez omawiany przepis konstytucyjny nie może być rozumiana jako absolutna i nieograniczona. Interpretacja art. 70 ust. 2 konstytucji nie może więc prowadzić do wniosku, że stwarza on swoiste przyrzeczenie ustrojodawcy zapewnienia możliwości bezpłatnej nauki każdej osobie, która spełnia formalne warunki do studiowania w szkole wyższej (dysponuje świadectwem maturalnym i wyraża zamiar podjęcia studiów). Tego rodzaju podejście opierałoby się na całkowicie fikcyjnym i niemożliwym do realizacji założeniu (nawet w krajach o znacznie wyższym poziomie dochodu narodowego), które musiałoby prowadzić do zakwestionowania innych podstawowych norm konstytucyjnych.

Wykładnia analizowanej normy konstytucyjnej nie może więc abstrahować od ochrony innych zasad i wartości wskazanych bezpośrednio przez samą konstytucję. Dostęp do bezpłatnych studiów w publicznej szkole wyższej musi być więc z natury rzeczy limitowany i uwzględniać realne możliwości determinowane stanem finansów publicznych państwa. Określenie konkretnych zasad i kryteriów rekrutacji na studia należy - jak to wskazano wyżej - do sfery kompetencji organów szkoły wyższej, co wynika z konstytucyjnie potwierdzonej zasady *autonomii* szkoły wyższej (art. 70 ust. 5).

Szkoła wyższa, określając zasady rekrutacji i liczbę przyjmowanych studentów, nie może dowolnie kształtować proporcji pomiędzy studiującymi w trybie nieodpłatnym i odpłatnym. Jest więc również oczywiste, że publiczna szkoła wyższa nie może kształtować liczby studiujących w trybie nieodpłatnym poniżej poziomu wyznaczonego przez wielkość udostępnionych szkole środków publicznych.

Poczynione ustalenia, dotyczące treści art. 70 ust. 2 konstytucji prowadzą do wniosku, że zasada bezpłatnej nauki w publicznej szkole wyższej nie może być interpretowana jako zamykająca definitywnie możliwość prowadzenia studiów w innym trybie (za odpłatnością). Zasada ta, jak wskazano wyżej, określa bowiem tryb podstawowy studiów w szkole wyższej, proporcje studiujących z uwzględnieniem tych obowiązków szkoły wyższej, które są determinowane wielkością środków publicznych. Przyjęcie innej interpretacji,

uniemożliwiającej uruchomienie studiów w trybie odpłatnym, pomimo istniejących możliwości organizacyjnych i kadrowych szkoły, a przede wszystkim pomimo występowania ogromnych nadal niezaspokojonych potrzeb w dziedzinie dostępu do wykształcenia na poziomie wyższym, musiałoby prowadzić do kolizji z innymi gwarancjami konstytucyjnymi, które nakładają na władze publiczne obowiązek tworzenia odpowiednich warunków zaspokojenia tych potrzeb. Naruszałoby w konsekwencji gwarantowane w konstytucji prawo do nauki (art. 70 ust. 1), jak również konstytucyjny nakaz zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia wyrażony w art. 70 ust. 4.

Studia odpłatne w państwowych szkołach wyższych są więc również wyrazem realizacji przez te szkoły obowiązku władzy publicznej zapewnienia dostępu do wykształcenia wyższego.

Kształtowanie opłat za zajęcia dydaktyczne w ramach studiów innych niż dzienne, nie może mieć charakteru arbitralnego.

Publiczna szkoła wyższa, wyposażona w majątek publiczny, nie może przekształcić się w zakresie związanym z dydaktyką świadczoną odpłatnie w instytucję komercyjną, a więc w podmiot prowadzący działalność gospodarczą na zasadach konkurencji z niepublicznymi szkołami wyższymi, w pełni podporządkowany prawom rynku i nastawiony na zysk. Odpłatna oferta dydaktyczna szkoły stanowić ma bowiem w pierwszym rzędzie formę zaspokojenia rzeczywistych potrzeb społecznych związanych z dostępem do studiów osób spełniających formalne wymagania w tym zakresie, nie zaś sposób na prowadzenie dochodowej działalności gospodarczej. Ponadto, w kształtowaniu wielkości opłat za działalność dydaktyczną podstawową rolę musi odgrywać czynnik niezbędnych kosztów kształcenia na określonej uczelni lub określonym kierunku studiów, zważywszy, iż uczelnia ta jest obowiązana zapewnić tym studentom taki poziom zajęć dydaktycznych, aby kształcenie w ramach studiów innych, niż dzienne dawało równorzędny poziom oraz zapewniało równorzędność dyplomów. Ten właśnie czynnik z uwzględnieniem wykorzystywanych, również w ramach tej formy działalności dydaktycznej szkoły, środków publicznych (zarówno, gdy chodzi o bazę materialną, jak i pracowników dydaktycznych) powinien w pierwszym rzędzie determinować wysokość pobieranych opłat za zajęcia.

Należy podkreślić, że prawo uczelni publicznej do dotacji nie jest związane jedynie z dydaktyką prowadzoną na studiach dziennych. Koszty kształcenia studentów studiów innych, niż dzienne są bowiem również podstawą kształtowania (oczywiście w znacznie mniejszym zakresie) dotacji na działalność naukowo-dydaktyczną. Nie jest również wyłącznie związane z dydaktyką prowadzoną na studiach bezpłatnych pierwotne wyposażenie uczelni państwowych w majątek. Uczelnie publiczne zostały powołane, wyposażone w majątek, prawo do dotacji, a także w mechanizmy prawne stabilizujące pozycję kadry naukowo-dydaktycznej w celu realizacji prawa do nauki i powszechnej dostępności do wykształcenia. Urzeczywistnieniu tego prawa służą, jak wskazano wyżej, także studia prowadzone w systemie odpłatnym.

Innym czynnikiem, niż kryterium "niezbędnych kosztów kształcenia" przy zapewnieniu równorzędności dyplomów, zapewniającym dostępność do studiów jest kształtowanie wysokości opłat za studia inne niż podstawowe w taki sposób, by wysokość tych opłat nie

stanowiła "zapory ekonomicznej" dla tej kategorii osób, które wykazały się zdolnością studiowania na danej uczelni. Do tej kategorii należą wszyscy, którzy wykazali się zdolnością sprostania wymaganiom kwalifikacyjnym, jakie dana uczelnia stawiała kandydatom na studentów w ramach studiów innych, niż dzienne.

Z punktu widzenia tych, którzy wykazali się zdolnością do studiowania, niezbędne jest zagwarantowanie, że wysokość opłat nie tylko nie przekroczy tej części kosztów, która nie jest refundowana ze środków publicznych, lecz nadto, że nie będzie w sposób ewidentny i rażący odbiegała od możliwości ekonomicznych tej kategorii osób, co do których uczelnia sama przyjęła, iż nadają się do studiowania.

Kończąc rozważania w tym punkcie należy zauważyć, że zasada bezpłatnego nauczania w wyższej szkole publicznej nie jest dobrem samym w sobie, ale wymaga konfrontacji z innymi wartościami konstytucyjnymi, takimi jak prawo do nauki czy powszechna dostępność do wykształcenia.

Gwarancja bezpłatnego nauczania w publicznej szkole wyższej nie może być w konsekwencji rozumiana w sposób, który prowadziłby do zasadniczej kolizji z podstawową wartością konstytucyjną, jaką jest prawo do nauki, którego urzeczywistnienie może, ale i musi w istniejących warunkach społecznych i gospodarczych, przybierać różnorodne formy prawne, również i te, które przyjmują postać odpłatności za świadczenia edukacyjne

Zasada równego traktowania nie może więc z istoty swej znajdować zastosowania do oceny predyspozycji i kwalifikacji kandydatów w trakcie konkursowej procedury rekrutacyjnej, w takim samym sensie, jak niemożliwe byłoby identyczne (równe) traktowanie osób zdających egzaminy czy ubiegających się o stypendia naukowe z tytułu dobrych wyników w nauce. Zasada równego traktowania w dostępie do bezpłatnej nauki w wyższej szkole publicznej musi natomiast przede wszystkim znajdować wyraz na etapie poprzedzającym decyzję o przyjęciu do szkoły wyższej poprzez tworzenie wszystkim przystępującym do procedur kwalifikacyjnych równych szans uczestnictwa w tym postępowaniu. Temu służą publicznie ogłaszane zasady przyjęć na studia w szkole wyższej, jednoznacznie określone wymagania i limity ustanawiane na poszczególnych kierunkach nauczania. Tak ukształtowany system rekrutacji do publicznych szkół wyższych stwarzać powinien warunki równego startu dla wszystkich kandydatów uczestniczących w tym postępowaniu kwalifikacyjnym.

Samo więc zróżnicowanie sytuacji prawnej osób studiujących w trybie studiów odpłatnych i nieodpłatnych, stanowiące konsekwencję zastosowania art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy o szkolnictwie wyższym, nie narusza konstytucyjnej zasady równego traktowania wyrażonej w art. 32 konstytucji pod warunkiem, iż wprowadzanie opłat za studia następuje w celu zapewnienia dostępu do nauki jak największej liczbie studentów.

Konsekwentna realizacja prawa do nauki i dopuszczalność wprowadzania w określonym wyżej zakresie odpłatnych form nauczania w wyższej szkole publicznej w żadnym wypadku nie może jednak usprawiedliwiać różnicowania jakości świadczeń edukacyjnych oferowanych przez szkołę w ramach różnych systemów kształcenia.

2) I OSK 1630/11 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 1109517 - wyrok z dnia 1 grudnia 2011 r.

Oświatę oraz kształcenie należy zaliczyć do zadań publicznych nawet wtedy, gdy są one wykonywane przez szkoły niepubliczne.

3) I OSK 597/11 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie

ONSAiWSA 2012/6/115 - wyrok z dnia 12 lipca 2011 r.

Zasada autonomii szkół wyższych nie może być rozumiana jako dowolność postępowania organów uczelni w obszarach jej działań.

4) II SA/Bd 418/10 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy

LEX nr 752050 - wyrok z dnia 8 września 2010 r.

Z treści przepisu art. 70 ust. 1 Konstytucji RP, w sposób jasny i nie budzący wątpliwości wynika, że prawo do nauki jest prawem każdego obywatela niezależnie od jakichkolwiek jego cech, w tym stanu zdrowia. W konsekwencji Konstytucja RP dopuszcza możliwość kształcenia się osób chorych, pozostawiając decyzję co do wpływu trudów nauki na ich kondycję zdrowotną im samym.

5) Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2007 r. P 42/06

4.2. Począwszy od orzeczenia z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż równość wobec prawa oznacza, że "wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo", a ewentualne odstępstwa od tej zasady są dopuszczalne tylko w uzasadnionych wypadkach (por. zwłaszcza orzeczenie z 23 października 1995 r., sygn. K 4/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 11).

4.4. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Jak stwierdzono w orzeczeniu z 23 października 1995 r., sygn. K 4/95 (OTK nr 2/1995, poz. 11), tego typu wyjątki muszą spełniać następujące trzy warunki:

- muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści;
- powinny być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;
- muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

6) Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2013 r. K 16/13

Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego w piśmie z 31 października 2013 r. stwierdziła, że:

w kontekście art. 70 ust. 3 Konstytucji wskazano, że z przepisu tego wynika nakaz udziału władz publicznych w *finansowaniu* szkolnictwa niepublicznego, podczas gdy sam poziom *finansowania* został pozostawiony uznaniu ustawodawcy. Ustawodawca powinien uwzględnić - z jednej strony - potrzebę zachowania równowagi budżetu państwa, a z drugiej - zakaz naruszania istoty instytucji wskazanej w art. 70 ust. 3 Konstytucji. Tymczasem po szesnastu latach obowiązywania tego przepisu nie doszło do jego całkowitego tzw. ustawodawczego wejścia w życie. Ustawodawca wykonał regulację konstytucyjną tylko w formalny sposób, ponieważ - wobec deficytów ustawy i niewydania rozporządzenia - szkoły niepubliczne nie mogą skorzystać z instytucji zapowiedzianej w Konstytucji. "Przyjęte rozwiązanie jest dysfunkcyjne, a ustawodawca jest nieuczciwy względem adresatów normy. Konstatacja ta dotyczy także rozporządzeniodawcy, który nie wywiązał się ze swojej obligatoryjnej kompetencji".

Dodatkowo w opinii zauważono, że "ustawowy sposób ukształtowania sytuacji prawnej uczelni niepublicznych powoduje nieuzasadnioną dysproporcję i nierównorzędność pozycji szkół publicznych i niepublicznych", co może budzić zastrzeżenia m.in. w kontekście zasady

2. *Finansowanie* niepublicznych szkół wyższych ze środków publicznych - uwagi ogólne.

2.1. W opinii Trybunału Konstytucyjnego, przed przystąpieniem do szczegółowej analizy konstytucyjności zaskarżonych przepisów, konieczne jest przedstawienie ich kontekstu normatywnego i faktycznego.

2.2. Prawo o szkolnictwie wyższym wyróżnia dwa rodzaje uczelni (szkół prowadzących studia wyższe):

- uczelnie publiczne (utworzone przez państwo reprezentowane przez właściwy organ władzy lub administracji publicznej) oraz

- uczelnie niepubliczne (utworzone przez osobę fizyczną albo osobę prawną niebędącą państwową ani samorządową osobą prawną - tzw. założycieli - por. art. 2 ust. 1 pkt 1-4 p.s.w.).

Omawiana ustawa określa m.in. zasady *finansowania* działalności uczelni (zwłaszcza działalności edukacyjnej, bo pokrywanie kosztów badań naukowych ze środków publicznych jest obecnie regulowane przede wszystkim w ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach *finansowania* nauki, Dz. U. Nr 96, poz. 615, ze zm.; dalej: ustawa o *finansowaniu* nauki - por. art. 97 p.s.w.).

2.2.1. Działalność dydaktyczna i naukowa uczelni publicznych (zwanymi wcześniej "państwowymi") zawsze była *finansowana* przede wszystkim z budżetu państwa. To źródło *finansowania* zostało wymienione jako pierwsze już w art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385, ze zm.; dalej: ustawa o szkolnictwie wyższym z 1990 r. lub u.s.w. z 1990 r.). Podobnie kwestię tę rozstrzygnięto w obecnie obowiązującej ustawie. Zgodnie z art. 92 ust. 1 p.s.w., działalność uczelni

publicznych jest *finansowana* z dotacji z budżetu państwa na zadania ustawowo określone (obowiązkowo) oraz może być *finansowana* z przychodów własnych (fakultatywnie).

W świetle art. 98 p.s.w. innymi przychodami uczelni publicznych mogą być m.in.:

- środki z budżetu państwa uzyskane na podstawie ustawy o *finansowaniu* nauki;
- opłaty za świadczone usługi edukacyjne, opłaty za rekrutację na studia i wydanie dyplomu;
- dochody uzyskiwane z usług, opłat licencyjnych i działalności kulturalnej;
- przychody z działalności gospodarczej, udziałów i odsetek, sprzedaży, najmu albo dzierżawy mienia;
- przychody z tytułu darowizn, dziedziczenia, zapisów oraz ofiarności publicznej;
- środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi (w praktyce chodzi w szczególności o środki pochodzące z Unii Europejskiej, np. Programu Operacyjnego "Kapitał Ludzki").

Uczelnia publiczna może pokrywać koszty swojej działalności, zobowiązania oraz wydatki na rozwój i inne potrzeby wyłącznie ze źródeł wskazanych w ustawie (por. art. 100 w związku z art. 98 ust. 1 p.s.w.).

2.2.2. *Finansowanie* działalności naukowej i dydaktycznej uczelni niepublicznych jest pozostawione co do zasady uznaniu ich założycieli. Prawnie regulowane są jedynie zasady sprawozdawczości oraz możliwości uzyskania środków publicznych.

Dofinansowanie działalności uczelni niepublicznych (zwanym wówczas "niepaństwowymi") ze środków publicznych było przewidziane już w ustawie o szkolnictwie wyższym z 1990 r. (por. art. 25 w związku z art. 24 u.s.w. z 1990 r.). Jednostki te mogły co do zasady ubiegać się o takie same dotacje jak uczelnie "państwowe", na warunkach i w trybie wskazanym w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego (por. art. 25 ust. 2 u.s.w. z 1990 r., w brzmieniu nadanym 30 marca 2001 r. przez art. 32 pkt 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 120, poz. 1268). Pod rządami tej ustawy wydano dwa takie akty wykonawcze, dotyczące wyłącznie uczelni "niepaństwowych":

- rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 4 kwietnia 2003 r. w sprawie warunków i trybu występowania uczelni niepaństwowej o dotacje z budżetu państwa (Dz. U. Nr 62, poz. 558, które weszło w życie 29 kwietnia 2003 r. i obowiązywało do 30 sierpnia 2005 r.);
- rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 sierpnia 2005 r. w sprawie warunków i trybu występowania uczelni niepaństwowej o dotacje z budżetu państwa (Dz. U. Nr 166, poz. 1386, które weszło w życie 31 sierpnia 2005 r. i obowiązywało do 31 grudnia 2006 r.).

W obecnym stanie prawnym budżetowe źródła pokrywania działalności dydaktycznej i naukowej uczelni niepublicznych są uregulowane w tych samych aktach prawnych co finanse uczelni publicznych, tj. przede wszystkim w prawie o szkolnictwie wyższym, ustawie o *finansowaniu* nauki oraz odpowiednich aktach wykonawczych.

Uczelnie niepubliczne obowiązkowo otrzymują dotacje ze środków publicznych jedynie na trzy cele:

- bezzwrotną pomoc materialną dla studentów i doktorantów (por. art. 94 ust. 4 p.s.w. - funkcjonujący w prawie o szkolnictwie wyższym w niezmienionej formie od wejścia w życie tej ustawy, tj. od 1 września 2005 r. - w związku z art. 173 ust. 1 i art. 199 ust. 1 p.s.w. oraz rozporządzenie socjalne z 2011 r.);
- stwarzanie niepełnosprawnym studentom i doktorantom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia (por. art. 94 ust. 4a p.s.w., który wszedł w życie 1 stycznia 2012 r. na mocy art. 1 pkt 70 lit. c ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 84, poz. 455, dalej: nowela z 2011 r., oraz § 10 i załącznik nr 11 do rozporządzenia ogólnego z 2012 r.);
- dotacje projakościowe na kształcenie doktorantów w uczelniach niepublicznych (por. art. 94b ust. 1 pkt 4 p.s.w., który został dodany do tej ustawy na mocy art. 1 pkt 71 noweli z 2011 r. i wszedł w życie 1 stycznia 2012 r., oraz § 6 i załącznik nr 4 do rozporządzenia projakościowego z 2011 r.; należy zwrócić uwagę, że kształcenie doktorantów w uczelniach publicznych jest *finansowane* z obowiązkowej dotacji podmiotowej, przyznawanej na podstawie art. 94 ust. 1 pkt 1 p.s.w.).

Ponadto mogą one (lecz nie muszą) otrzymać także ze środków publicznych:

- dotację przeznaczoną na pokrycie części opłat wnoszonych przez studentów studiów stacjonarnych oraz uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich na zasadach określonych w rozporządzeniu ministra wydanym na podstawie art. 95 ust. 1 p.s.w. (możliwość ta teoretycznie istniała na mocy art. 94 ust. 5 pkt 1 p.s.w. od wejścia w życie tej ustawy, tj. od 1 września 2005 r., lecz - ze względu na niewydanie przez ministra odpowiedniego rozporządzenia - nigdy nie była możliwa do wyegzekwowania);
- dotację na dofinansowanie kosztów realizacji zadań wymienionych w art. 94 ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5 oraz 8-10 p.s.w., tj. niektórych zadań (m.in. kształcenia studentów i doktorantów, utrzymania uczelni oraz realizacji inwestycji) *finansowanych* w wypadku uczelni publicznych z obowiązkowych dotacji ze środków publicznych, na zasadach określonych w rozporządzeniu ministra wydanym na podstawie art. 95 ust. 1 p.s.w. (także w tym wypadku możliwość otrzymania dotacji przewidywał art. 94 ust. 5 pkt 2 p.s.w. obowiązujący od 1 września 2005 r., lecz przepis ten - wobec niewydania przewidzianego w nim rozporządzenia - miał znaczenie wyłącznie deklaratywne);
- dofinansowanie działań projakościowych, co do zasady według takich samych reguł jak uczelnie publiczne, czyli m.in. pod warunkiem wygrania odpowiedniego konkursu (art. 94b p.s.w., przewidujący dofinansowywanie działań projakościowych, nie różnicuje warunków uzyskania dotacji w zależności od statusu podmiotu - ze wspomnianym wyjątkiem dotacji projakościowej na kształcenie doktorantów, uregulowanej w art. 94b ust. 1 pkt 4 p.s.w., którą należy uznać za obligatoryjne źródło *finansowania*);
- inne środki finansowe z budżetu państwa oraz z budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków - fakultatywnie, na takich samych zasadach jak uczelnie

publiczne (art. 94 ust. 6 p.s.w. nie różnicuje warunków uzyskania tych przychodów w zależności od statusu podmiotu);

- środki z ustawy o *finansowaniu* nauki (na takich samych zasadach jak uczelnie publiczne; art. 97 p.s.w., odsyłający w tym zakresie do ustawy o *finansowaniu* nauki, nie zastrzega dostępu do tych środków tylko dla szkół publicznych);

- środki pochodzące ze źródeł zagranicznych (zwłaszcza z Unii Europejskiej, w tym wspomnianego Programu Operacyjnego "Kapitał Ludzki" - prawo o szkolnictwie wyższym nie zawiera wprawdzie odpowiednika art. 98 ust. 1 pkt 11 p.s.w., stanowiącego podstawę do ubiegania się o tego typu środki przez uczelnie publiczne, lecz możliwość ta wynika bezpośrednio z przepisów regulujących poszczególne programy lub fundusze).

Wszystkie powyższe potencjalne źródła *finansowania* mają charakter fakultatywny - uczelnie niepubliczne nie mają żadnej gwarancji otrzymania jakichkolwiek kwot. Wynika to z następujących okoliczności:

Po pierwsze, nie wszystkie wymienione źródła *finansowania* muszą w ogóle być dostępne - o ile państwo ma obowiązek przewidzieć w budżecie środki np. na działania projakościowe - w tym wspomniane obligatoryjne dotacje na kształcenie doktorantów w uczelniach niepublicznych (por. art. 94b p.s.w.), istnienie, wielkość i przeznaczenie np. "innych środków z budżetu państwa", o których mowa w art. 94 ust. 6 p.s.w., nie są w żadnym stopniu przesądzone na poziomie ustawy.

Po drugie, nawet jeżeli jakiś program *finansowania* został stworzony, kryteria korzystania z niego mogą w praktyce wykluczać uczelnie niepubliczne. Zazwyczaj środki te są rozdzielane w trybie konkursowym (jest to charakterystyczne zwłaszcza dla środków z ustawy o *finansowaniu* nauki, funduszy unijnych oraz dotacji projakościowych - z wyjątkiem dotacji na kształcenie doktorantów), co może stanowić znaczną przeszkodę dla słabszych kadrowo i organizacyjnie uczelni prywatnych, zwłaszcza nowo powstałych.

Po trzecie, barierą jest także brak możliwości egzekwowania omówionych przepisów:

Powyższe okoliczności powodują, że środki publiczne nie mogą stanowić podstawowego źródła *finansowania* działalności naukowej i dydaktycznej uczelni niepublicznych. Podmioty te nie powinny nawet brać pod uwagę dotacji ze środków publicznych podczas planowania budżetu (zwłaszcza długookresowego), ponieważ nie mogą racjonalnie przewidzieć, czy i jakie środki otrzymają (lub mogą otrzymać).

Wzorcem kontroli powyższych zarzutów jest art. 70 ust. 3 zdanie trzecie Konstytucji. Przepis ten brzmi następująco: "Warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich *finansowaniu*, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, określa ustawa".

Po drugie, konsekwencją art. 70 ust. 3 zdanie trzecie Konstytucji jest nie "możliwość", lecz "obowiązek" wydania przez ustawodawcę odpowiednich aktów prawnych. Analizowane rozwiązanie jest więc "silniejszym" wariantem zasady wyłączności ustawowej, w przeciwieństwie do przepisów pozostawiających ustawodawcy swobodę decyzji co do normowania lub nienormowania danej kwestii, a narzucających formę regulacji tylko wtedy,

gdy - ze względu na prowadzoną politykę - zdecyduje się on działać (por. np. art. 17 Konstytucji, zgodnie z którym ustawodawca może tworzyć różne rodzaje samorządów innych niż samorząd terytorialny, ale ich ewentualne wykreowanie musi nastąpić w formie ustawy).

Pod względem podmiotowym obejmuje ono wszystkie "szkoły niepubliczne", tj. takie, których założycielami nie są organy władzy publicznej (państwowej lub samorządowej), niezależnie od skali i szerokości działalności (a więc *lege non distiguenta* - także niepubliczne szkoły wyższe, w tym założone przez związki wyznaniowe). Nie znaczy to jednak, że *finansowaniem* w takim samym stopniu muszą być objęte wszystkie szkoły niepubliczne - możliwe jest zróżnicowanie stopnia zaangażowania państwa w zależności od przyjętych założeń polityki edukacyjnej (np. preferencyjne traktowanie niektórych szkół ze względu np. na profil, jakość świadczonych usług lub przejrzystość i prawidłowość gospodarowania środkami publicznymi).

Pod względem przedmiotowym "udział państwa w *finansowaniu* szkół niepublicznych" obejmuje przeznaczanie środków publicznych na działalność danego typu podmiotów, bez względu na formę i tryb przydzielania funduszy. W pojęciu tym będą się więc mieścić zarówno dotacje celowe albo podmiotowe, bezzwrotne lub preferencyjne pożyczki, jak i darowizny mienia, otrzymywane na przykład pod warunkiem spełnienia ustawowych kryteriów (np. liczby studentów lub pracowników albo jakości kształcenia) lub rozdzielane w drodze konkursów. Należy zwrócić uwagę, że użyte w analizowanym sformułowaniu słowo "udział" samo w sobie nie implikuje żadnego konkretnego poziomu *finansowania* ("udział" z definicji może być mniejszy lub większy). Przesądza jedynie, że wkład państwa musi osiągnąć jakiś stopień minimalny (tak aby w ogóle zjawisko dofinansowywania szkół niepublicznych miało miejsce, bo inaczej art. 70 ust. 3 zdanie trzecie byłoby niezrealizowanym upoważnieniem konstytucyjnym) i równocześnie nie może osiągnąć poziomu maksymalnego (całkowitego *finansowania*, to bowiem prowadziłoby do zrównania szkół publicznych ze szkołami niepublicznymi). Z art. 70 ust. 3 Konstytucji nie wynika więc prawo podmiotowe szkół niepublicznych do uzyskania środków na całość ich działalności: w założeniu szkoły niepubliczne mają być *finansowane* w mniejszym stopniu ze środków budżetu państwa niż szkoły publiczne (podstawowa odpowiedzialność za ich gospodarkę finansową spoczywa bowiem na ich założycielach, a nie na władzy publicznej). Podczas ustalania skali udziału władz publicznych w *finansowaniu* szkół niepublicznych ustawodawca niewątpliwie powinien jednak brać pod uwagę potrzebę zapewnienia powszechności dostępu do edukacji (por. art. 70 ust. 4 Konstytucji) oraz zasadę równości (art. 32 Konstytucji), które mogą być ograniczane jedynie w zgodzie z przesłankami wskazanymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji (w tym m.in. ze względu na konieczność zapewnienia równowagi budżetowej).

"Warunki", o których mowa w analizowanym przepisie, należy rozumieć w taki sam sposób jak w języku potocznym.

Pozytywną treść nakazu uregulowania w ustawie "warunków udziału władz publicznych w *finansowaniu* szkół niepublicznych" należy rozumieć jako obowiązek zawarcia w ustawie pełnej (wyczerpującej) listy konkretnych, samodzielnych i możliwych do wyegzekwowania "wymogów" ("przesłanek", "podstaw", "kryteriów") uzyskania takich środków przez szkoły niepubliczne. Wobec braku dalszego dookreślenia tego pojęcia w art. 70 ust. 3 zdanie trzecie

Konstytucji, należy przyjąć, że obejmuje to zarówno czynniki merytoryczne (np. przyznawanie dotacji w zależności od skali działalności lub osiągnięć naukowych danej placówki, czy też ich potrzeb lub możliwości), jak i reguły proceduralne (np. częstotliwość przyznawania tych środków, podmioty uprawnione do podejmowania decyzji w tym zakresie, procedurę rozpatrywania i oceniania wniosków, tryb odwoławczy) - słowem: wszystkie okoliczności decydujące o przyznaniu lub nieprzyznaniu *finansowania*. Analizowana regulacja nie narzuca przy tym żadnej treści tych "warunków", wymaga jedynie, aby w ustawie były one uregulowane w sposób kompletny (w tym sensie ma więc charakter zasady formalnej, a nie materialnoprawnej). Pewne ramy merytoryczne swobody ustawodawcy w tym zakresie wyznaczają natomiast inne przepisy Konstytucji, zwłaszcza wspomniane już zasady powszechnego dostępu do edukacji (por. art. 70 ust. 4 Konstytucji) oraz równości (art. 32 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny nie badał natomiast konstytucyjności obecnego systemu *finansowania* niepublicznego systemu szkolnictwa wyższego - ani pod względem formalnym, ani też merytorycznym, a w szczególności nie ocenił, jaki stopień udziału władz publicznych w *finansowaniu* prywatnych uczelni jest optymalny.

6. Cytaty z dokumentów strategicznych

1) Finansowanie szkół wyższych ze środków publicznych pod redakcją Jerzego Wilkina,

w: PROGRAM ROZWOJU SZKOLNICTWA WYŻSZEGO DO 2020 R., Opis prac nad Programem rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r. i jego najważniejsze elementy; Część I pod red. J. Woźnickiego, FRP-KRASP, Warszawa 2015

Rekomendacje zmian w finansowaniu szkolnictwa wyższego	
1. Poziom finansowania	<p>1.1. Niezbędne i uzasadnione jest wdrożenie zasady przeznaczania 1% PKB na szkolnictwo wyższe, co było jednym z najważniejszych postulatów tzw. środowiskowej Strategii rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce. Zapewni to względną stabilność i przewidywalność publicznego finansowania szkół wyższych.</p> <p>1.2. Należy uznać za szkodliwy, a także utopijny, pogląd, że nowe, prywatne źródła finansowania będą się stawać substytutem dla finansowania publicznego. Mówiąc o szkodliwości, mamy przede wszystkim na myśli fakt, że zbyt duże uzależnienie od finansowania prywatnego może skutkować nieakceptowalnym ze społecznego punktu widzenia ryzykiem utraty trwałości finansowej, jak i zagrożeniem dla autonomii i wiarygodności społecznej uniwersytetów i innych akademickich szkół wyższych.</p> <p>1.3. W algorytmie finansowania dotyczącym tzw. stacjonarnej dotacji budżetowej dla uczelni publicznej, niezależnie od potrzeb jej</p>

	<p>modyfikacji, powinien być wbudowany mechanizm przeciwdziałający spadkowi poziomu tego finansowania w związku ze spadkiem liczby studentów stacjonarnych. Pozwoli to na stopniowe wyrównywanie ogromnej luki między Polską a krajami EU-15, jeśli chodzi o poziom publicznych wydatków na jednego studenta w szkolnictwie wyższym (szkołach publicznych).</p>
<p>2. Spójność systemu finansowania i zrównoważenie finansowe szkół wyższych</p>	<p>2.1. Niezbędne jest utrzymanie spójności procedur alokacji środków na szkolnictwo wyższe z kryteriami i wskaźnikami stosowanymi w systemach akredytacji programów kształcenia, ram kwalifikacji oraz oceny jednostek badawczych i indywidualnych osiągnięć nauczycieli akademickich. Brak takiej spójności może prowadzić do „perwersyjnych” zachowań podmiotów realizujących zadania szkolnictwa wyższego, a w konsekwencji – do dalszej demoralizacji środowiska akademickiego.</p> <p>2.2. Wskazane jest utworzenie profesjonalnej, apolitycznej agencji publicznej, której powinno być powierzono finansowanie szkół wyższych według zasad przyjętych na szczeblu polityczno-strategicznym. W „środowiskowej” Strategii rozwoju szkolnictwa wyższego taka agencja nosi nazwę Narodowy Fundusz Szkolnictwa Wyższego.</p> <p>2.3. Uczelnie wyższe, a szczególnie uczelnie badawcze, powinny mieć pełną swobodę w formułowaniu priorytetów i kształtowaniu struktury wydatków, w ramach przyznanej im dotacji podstawowej. Jest to też zgodne z ideą autonomii uczelni.</p> <p>2.4. System finansowania szkolnictwa wyższego wymaga znacznej deregulacji (patrz raport „Deregulacja w szkolnictwie wyższym”).</p>
<p>3. Wzrost znaczenia kryteriów efektywnościowych i zasad konkurencyjnych w alokacji środków publicznych na szkolnictwo wyższe</p>	<p>3.1. Obserwowana w wielu krajach europejskich tendencja do wzrostu stosowania różnych mechanizmów efektywnościowych w finansowaniu publicznych szkół wyższych (performance-based financing) musi być traktowana jako naturalna i nieunikniona, w warunkach dążenia do większej dyscypliny i zrównoważenia finansów publicznych, a także zapewnienia większej efektywności kształcenia.</p> <p>3.2. Pożądane jest wprowadzanie do krajowych systemów finansowania edukacji rozwiązań bardziej konkurencyjnych poprzez mechanizmy finansowania celowego, finansowania jakości kształcenia czy finansowania projektowego.</p> <p>3.3. Uczelniom publicznym powinien być znany, ze znacznym wyprzedzeniem, wieloletni program wzrostu udziału performance-based financing w dotacji stacjonarnej, tak aby mogły się do niego elastycznie i skutecznie dostosować.</p> <p>3.4. W konkurencji o część środków publicznych służących finansowaniu szkolnictwa wyższego mogą uczestniczyć też uczelnie niepubliczne.</p>

4. Wydłużenie perspektywy czasowej w finansowaniu publicznych szkół wyższych	<p>4.1. Kształcenie, podobnie jak prowadzenie badań, aby były efektywne i sprzyjały osiągnięciu wysokiej jakości rezultatów, wymagają zapewnienia stabilnego finansowania, przynajmniej w perspektywie trzyletniej. Przejście do wieloletniego budżetowania w tym zakresie uważamy za konieczne.</p>
5. Finansowanie uniwersytetów badawczych	<p>5.1. Ważnym celem reformowania systemu funkcjonowania szkolnictwa wyższego, w tym jego finansowania, jest wzmocnienie pozycji, znaczenia i możliwości rozwoju tzw. uniwersytetów (uczelni) badawczych.</p> <p>5.2. Niezbędne są inicjatywy nakierowane na osiągnięcie wysokiej jakości kształcenia (odpowiednik edukacyjny: Research Excellence Initiatives) i rozwijanie centrów doskonałości kształcenia na poziomie wyższym (Centres of Excellence). Wymaga to jednak stworzenia sposobu wyłaniania takich programów i jednostek, a także zapewnienia im właściwego sposobu finansowania.</p>
6. Podstawy tworzenia algorytmu alokacji środków na szkolnictwo wyższe	<p>6.1. Niezbędne jest utrzymanie zmodyfikowanego algorytmu rozdziału środków na finansowanie publicznych szkół wyższych. Zapewnia to przejrzystość i przewidywalność środków służących funkcjonowaniu i rozwojowi uczelni. Częścią tego mechanizmu jest przyjęcie normatywnych wskaźników tzw. kosztocłonności różnych kierunków studiów.</p> <p>6.2. Algorytm ten wymaga uproszczenia w porównaniu z obecnie stosowanym w Polsce, ale uwzględniać też powinien większe zróżnicowanie dotacji między poszczególne uczelnie, ze względu na kryteria jakościowe i efektywnościowe, w tym potrzebę zwiększonego finansowania uczelni badawczych.</p> <p>6.3. Niezależnie od algorytmicznego systemu rozdziału środków przeznaczonych na finansowanie szkół wyższych, niezbędne jest uwzględnienie możliwości negocjacji pomiędzy dysponentem środków publicznych a uczelniami odnośnie do alokowanych funduszy na realizację zadań edukacyjnych i badawczych.</p>

2) Raport konsorcjum Ernst & Young Business Advisory/Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2010

System finansowania szkolnictwa wyższego - pełny opis planowanych zmian	
Główne cele i założenia	<p>13.2. Zmiany systemu finansowania powinny:</p> <p>2) motywować uczelnie do podniesienia jakości kształcenia i badań naukowych;</p>

	<p>3) wzmacniać mechanizmy konkurencji w ubieganiu się o środki na kształcenie i prowadzenie badań naukowych;</p> <p>4) zapewniać efektywne wykorzystanie środków;</p> <p>5) wspierać dywersyfikację źródeł finansowania szkolnictwa wyższego</p> <p>6) gwarantować, że środki publiczne przeznaczane na szkolnictwo wyższe będą rozdzielane w sposób przejrzysty i wykorzystywane zgodnie z potrzebami rozwojowymi kraju i aspiracjami społeczeństwa;</p> <p>7) gwarantować możliwie najszerzy dostęp do edukacji na poziomie wyższym.</p> <p>13.3. Zmodyfikowany system finansowania będzie oparty na następujących założeniach:</p> <ul style="list-style-type: none"> • środki publiczne pozostaną głównym źródłem finansowania szkolnictwa wyższego; • suma środków publicznych na finansowanie szkolnictwa wyższego będzie określana w budżecie państwa; Minister będzie upoważniony do dokonywania przeniesień środków budżetowych przeznaczonych na finansowanie działalności szkół wyższych między działami klasyfikacji budżetowej „szkolnictwo wyższe” i „nauka”; • alokacja środków publicznych będzie w większym niż obecnie stopniu zależeć od rzeczywistych kosztów kształcenia oraz skali realizowanych przez nie zadań dydaktycznych i badawczych; • zostaną poszerzone uprawnienia uczelni publicznych do prowadzenia własnej polityki finansowej, szczególnie kształtowania systemów wynagrodzeń; • uczelnie niepubliczne uzyskają równoprawny dostęp do środków publicznych dystrybuowanych na zasadach konkursowych.
<p>Zakres finansowania kształcenia ze środków publicznych</p>	<p>13.4. Studia w trybie standardowym wszystkich stopni (I, II i III), określonej liczby studentów będą finansowane ze środków publicznych w ramach kontraktów zawartych przez Ministra z uczelniami publicznymi i niepublicznymi.</p> <p>13.5. Prawo do sfinansowania studiów ze środków publicznych będzie miała każda osoba spełniająca kryteria określone w ustawie. Nie przewiduje się wielokrotnego finansowania ze środków publicznych studiów tego samego stopnia tej samej osobie. Do przestrzegania tej zasady będzie służył Centralny Rejestr Studentów</p> <p>13.6. Zarówno uczelnie publiczne, jak i niepubliczne będą mogły pobierać opłaty za studia wszystkich stopni od studentów niemieszczących się w puli określonej kontraktem. Łączna liczba studentów nie może przekraczać pojemności programów dyplomowych</p> <p>13.7. Studia w trybie przedłużonym wszystkich stopni w uczelniach publicznych będą finansowane z opłat za studia (tzw. czesnego) wnoszonych przez studentów lub inne podmioty finansujące studia.</p>
<p>Rodzaje dotacji na finansowanie działalności</p>	<p>13.8. Większość środków publicznych na szkolnictwo wyższe będzie przekazywana uczelniom w formie następujących dotacji:</p> <ul style="list-style-type: none"> • dotacji dydaktycznej i dotacji badawczej, przyznawanych uczelniom publicznym i niepublicznym w trybie konkursowym i przekazywanych na podstawie kontraktów

<p>uczeln</p>	<ul style="list-style-type: none"> • dotacji stabilizacyjnej, przyznawanej jedynie uczelniom publicznym na utrzymanie infrastruktury dydaktycznej i badawczej. Za pośrednictwem uczelni będą przyznawane dotacje na projekty zespołów badawczych (granty) do dyspozycji zespołów badawczych. <p>13.9. Uczelnie będą miały pełną swobodę łącznego dysponowania środkami finansowymi przekazanymi w ramach powyższych dotacji, będą natomiast rozliczane z wykonania zadań określonych w kontraktach, do których realizacji zobowiążą się przyjmując dotację.</p> <p>13.10. Z budżetu państwa będą również przyznawane uczelniom następujące dotacje celowe:</p> <ul style="list-style-type: none"> • dotacja mobilnościowa – przeznaczona na wspieranie mobilności i współpracy międzynarodowej; • dotacja inwestycyjna – przeznaczona na inwestycje; • dotacja stypendialna • dotacja zadaniowa – przeznaczona na szczególnych zadań określonych przez Ministra, nie objętych innymi dotacjami. <p>13.11. Z właściwych terytorialnie budżetów jednostek samorządu terytorialnego uczelnie publiczne będą mogły otrzymywać dotacje na:</p> <ul style="list-style-type: none"> • stypendia fundowane; • inwestycje objęte kontraktami wojewódzkimi; • inne inwestycje uczelni utworzonych na wnioski władz samorządowych. <p>13.12. W procesie przyznawania dotacji ważną rolę odgrywać będzie komórka Ministerstwa, zwana dalej Biurem Finansowania Szkolnictwa Wyższego (w skrócie BFSW) oraz Rada Konsultacyjna ds. Prognozowania Potrzeb Edukacyjnych (RKPPE).</p> <p>13.13. RKPPE będzie ciałem doradczym powoływanym przez Prezesa Rady Ministrów, w skład którego wejdą przedstawiciele zainteresowanych resortów (nauki i szkolnictwa wyższego, pracy, rozwoju regionalnego itp.), Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego (RGSW) oraz przedstawiciele pracodawców prywatnych i publicznych.</p>
----------------------	--

<p>Dotacja dydaktyczna</p>	<p>13.14. Dotacja dydaktyczna będzie kierowana do uczelni publicznych i niepublicznych z przeznaczeniem na pokrycie kosztów kształcenia. Dotacja ta będzie przyznawana na podstawie otwartych konkursów, w których będą mogły brać udział wszystkie uczelnie posiadające odpowiednie akredytacje. Uczelnie będą deklarowały wykształcenie określonej liczby studentów na określonym programie dyplomowym i stopniu studiów. Konkursami zostaną objęte odrębnie studia I, II i III stopnia. Przyznana dotacja będzie się wiązać z gwarancją otrzymywania środków przez kolejne lata, odpowiednio do czasu trwania zakontraktowanego rodzaju studiów. Proces ustalania, przyznawania i rozliczania dotacji dydaktycznej przedstawia w skrócie schemat, następnie szczegółowo przedstawiono go w 4 etapach:</p> <p>Schemat procesu ustalania dotacji dydaktycznej</p>
<p>Dotacja badawcza</p>	<p>13.25. Dotacja badawcza będzie stanowić główne narzędzie alokacji publicznych środków finansowych na badania naukowe w szkolnictwie wyższym.</p> <p>13.26. Dotacja będzie przyznawana na podstawie dwóch typów konkursów:</p> <ul style="list-style-type: none"> • na rozwój potencjału badawczego; • na projekty badawcze (granty). <p>13.27. W ramach konkursu na rozwój potencjału badawczego mogą być finansowane stypendia doktoranckie, staże podoktorskie, infrastruktura badawcza, koszty podejmowania nowych tematów itp. Przyznanie dotacji może być połączone z udzieleniem gwarancji finansowania realizacji tych samych zadań badawczych w kolejnych latach.</p> <p>13.28. W corocznych konkursach na rozwój potencjału badawczego, projekty będą zgłaszane przez uczelnie akademickie i badawcze w podziale na dyscypliny nauki. Projekty będą mogły dotyczyć nowych przedsięwzięć badawczych, które nie są objęte innymi formami dotacji z środków publicznych. Kryteria wyboru powinny uwzględniać potencjał badawczy oraz dorobek naukowy uczelni ubiegającej się o dotację, a także merytoryczną ocenę zgłaszanych przedsięwzięć. Preferowane będą projekty, dla których uczelnie występujące o dotację zapewniły częściowe finansowanie z innych źródeł (niepublicznych, zagranicznych, itp.).</p> <p>13.29. W konkursach o granty, projekty będą zgłaszane — za pośrednictwem uczelni — przez zespoły badawcze uczelni publicznych i niepublicznych, przy czym</p>

	<p>członkowie zespołu badawczego mogą pochodzić z różnych uczelni. Kryteria wyboru powinny koncentrować się na merytorycznej ocenie zgłoszonych projektów oraz ocenie dorobku naukowego zespołu badawczego, przy czym ocena ta będzie uwzględniać specyfikę prowadzenia działalności badawczej w poszczególnych dziedzinach naukowych. W przyznanym finansowaniu będzie wyodrębniana premia dla kierownika zespołu badawczego i narzut dla uczelni.</p>
Dotacja stabilizacyjna	<p>13.30. Dotacja stabilizacyjna będzie skierowana do uczelni publicznych, a jej celem będzie zapewnienie minimalnego poziomu stabilnego finansowania niezbędnego do utrzymania w stanie nie pogorszonym posiadanej infrastruktury materialnej, służącej realizacji zadań dydaktycznych i badawczych (np. utrzymanie budynków). Wysokość dotacji stabilizacyjnej będzie wyznaczana za pomocą formuły sumującej nominalne wartości kosztów kwalifikowanych do dotacji. Wynikiem formuły będą wartości dotacji, a nie jak w obecnie stosowanym algorytmie, proporcje podziału dotacji pomiędzy uczelnie. Kwalifikacja będzie się odbywała na podstawie opracowanego przez BFSW katalogu kosztów, określającego jakie kategorie i jaki odsetek kosztów w ramach poszczególnych kategorii będzie finansować dotacja.</p> <p>13.31. Koszty, należące do kategorii podanych w katalogu, będą ustalane na podstawie sprawozdań finansowych dostarczanych przez uczelnie, których zakres zostanie odpowiednio poszerzony. W większości kategorii wysokość kosztów będzie wyznaczana na podstawie odniesienia do ich przeciętnego rzeczywistego poziomu (np. kosztów utrzymania metra kwadratowego powierzchni biurowej itp.). W przypadku pozostałych kategorii, w których takie odniesienie nie będzie możliwe, poziom kosztów będzie wyznaczany na podstawie kosztów historycznych ponoszonych przez daną uczelnię. Zasadność kosztów zakwalifikowanych przez uczelnię do danej kategorii będzie podlegać ocenie przez BFSW.</p> <p>13.32. Dotacja będzie pomniejszona o część dochodów uzyskiwanych przez uczelnię z wynajmu podmiotom zewnętrznym (w tym publicznym) posiadanej infrastruktury dydaktycznej i badawczej.</p>
Dotacja mobilnościowa	<p>13.34. Dotacja mobilnościowa będzie udzielana w trybie konkursowym odpowiednio uczelniom publicznym i niepublicznym i KAWA na sfinansowanie m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • stanowisk profesorskich dla wybitnych kandydatów z innych ośrodków krajowych i zagranicznych (tylko w uczelniach publicznych); • stypendiów umożliwiających długoterminowy pobyt w uczelni wybitnych naukowców z zagranicy; • programów mobilności studentów.
Dotacja inwestycyjna	<p>13.35. Dotacja inwestycyjna będzie przeznaczona dla uczelni publicznych na finansowanie zadań inwestycyjnych objętych programami wieloletnimi ustanowionymi przez Radę Ministrów.</p>
Dotacja stypendialna	<p>13.36. Przyznawanie stypendiów i zapomóg socjalnych powierzone zostanie gminom jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. Środki na ten cel planowane będą w budżetach wojewodów, stosownie do zgłoszonych i zweryfikowanych potrzeb. Niezależnie od stypendiów przyznawanych ze</p>

	<p>środków budżetowych, jednostki samorządu terytorialnego będą mogły ustanawiać własne systemy stypendiów fundowanych.</p> <p>13.37. W związku z przeniesieniem wypłat stypendiów socjalnych poza uczelnie i rezygnacji z wypłat stypendiów za wyniki w nauce z środków publicznych, dotacja stypendialna kierowana do uczelni będzie obejmować jedynie stypendia wspierające dodatkowe formy aktywności studentów (studencki ruch naukowy, sportowy itp.)</p>
Dotacje zadaniowe	<p>13.38. Dotacje zadaniowe będą finansować lub dofinansowywać koszty realizacji szczególnych zadań zleconych przez Ministra, nieobjętych innymi dotacjami. Dotacje te mogą być przyznawane uczelniom publicznym i niepublicznym po przeprowadzeniu konkursu wniosków, m.in. finansowanie następujących zadań:</p> <ul style="list-style-type: none"> • wdrażanie nowoczesnych systemów zarządzania; • tworzenie innowacyjnych spółek typu spin-off; • postępowania patentowe; • realizacja wieloletnich lub ciągłych projektów ochrony i rozwoju dziedzictwa kulturowego; • wspieranie działania uczelnianych centrów transferu technologii lub parków naukowych i naukowo-technologicznych; • zakup dostępu do płatnych serwisów internetowych; • usuwanie skutków nadzwyczajnych wydarzeń.

3) PROGRAM ROZWOJU SZKOLNICTWA WYŻSZEGO I NAUKI NA LATA 2015-2030¹⁹

ZMIANY FINANSOWANIA SZKOLNICTWA WYŻSZEGO I NAUKI	
Zmiana systemu finansowania uczelni i jednostek naukowych	<ul style="list-style-type: none"> • Istotą zmian powinno być rozdzielenie trzech strumieni finansowania i powiązanie ich z oceną danej jednostki: <ol style="list-style-type: none"> 1) dotacja stacjonarna powinna zostać przekształcona w dotację na kształcenie. Uzależniona winna być od jakości i efektywności kształcenia; 2) dotacja na działalność statutową powinna być przekształcona w dotację na zachowanie potencjału badawczego. Celem tej dotacji jest utrzymanie wystarczającej kadry i minimalnego poziomu badań jako zaplecza do wnioskowania o granty; 3) należy wydzielić niezależny strumień finansujący oddziaływanie jednostek na otoczenie. Przykładowo: dla jednostek humanistycznych i artystycznych – głównie na popularyzację i działalność kulturotwórczą, dla społecznych – na poprawę funkcjonowania polityk publicznych, a dla

¹⁹ <http://www.nauka.gov.pl/aktualnosci-ministerstwo/program-rozwoju-szkolnictwa-wyzszego-i-nauki-na-lata-2015-2030.html>

	<p>jednostek technicznych – głównie na działalność w kierunku współpracy z przemysłem.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Trzeba dać swobodę jednostkom w łączeniu funduszy z poszczególnymi strumieniami (np. w inwestowaniu części środków z dotacji na kształcenie w badania naukowe, części środków z badań w popularyzację itd.). • Należy dokonać zmiany finansowania „statutowego” i „grantowego” jednostek naukowych (jednostki podstawowe uczelni, instytuty PAN, PJB, itd.) zgodnie z trzema najważniejszymi misjami: <ol style="list-style-type: none"> 1) badania naukowe, 2) kształcenie, 3) oddziaływanie na otoczenie społeczne i gospodarcze • Należy utrzymać równowagę pomiędzy finansowaniem podstawowym instytucji i finansowaniem projektów grantowych. Finansowanie podstawowe oparte jest głównie o konkurencyjną ocenę potencjału instytucji. Zapewnia to możliwość utrzymania realizacji odpowiednich dla danego typu jednostki elementów misji na poziomie odpowiadającym kategorii instytucji: C – restrukturyzacja, B – minimum, A – potencjał do rozwoju, A+ – potencjał do osiągnięć przełomowych. • System grantowy oparty jest o konkurencyjną ocenę potencjału wnioskodawcy oraz ocenę jakości projektu, w tym potencjalnego zysku i ryzyka; zapewnia możliwość realizacji projektów dających wyniki o cechach doskonałości naukowej. W przypadku projektów grantowych B+R trzeba wypracować schemat umożliwiający finansowanie w pełnym zakresie projektów o tematyce inicjowanej oddolnie przez wnioskodawców oraz finansowanie strategicznych projektów o tematyce ustalonej odgórnie. Wymagać to będzie dogłębnej analizy obecnie ponoszonych kosztów z uwzględnieniem wszystkich strumieni finansowania i kosztochłonności różnych dziedzin. • Powinno się udoskonalić system oceny jednostek naukowych oddzielny dla trzech elementów misji nauki. Należy wziąć pod uwagę, że różne typy jednostek (w szczególności jednostki podstawowe uczelni, instytuty PAN, państwowe instytuty badawcze) realizują te elementy misji w różnym stopniu. Trzeba skupić się na ocenie efektów działania i na identyfikacji „doskonałości” (większą wagę przywiązywać do znaczących osiągnięć, mniejszą do minimalistycznej realizacji obowiązków formalnych). Należy dążyć do ograniczania stosowania kryterium ilościowego na rzecz kryterium jakościowego, z dominującą rolą peer review. • Warto zreformować system grantów na badania naukowe, aby pokrył on wszystkie etapy prac (badania podstawowe, badania stosowane zarówno przed i po „dowodzie koncepcji”, badania przemysłowe, badania wdrożeniowe). • W wyjątkowych przypadkach należałoby zapewnić finansowanie
--	---

	<p>ciągle wybranych grup badawczych, które wykazały się dużymi osiągnięciami np. przy skutecznej i pełnej realizacji grantu. W takich przypadkach należy przedłużyć finansowanie na podstawie rygorystycznej okresowej oceny osiągnięć, bez konieczności planowania i pisania wniosków. Taka forma finansowania mogłaby zostać wprowadzona pilotażowo jako competitive extension w wybranych programach grantowych oraz w ramach wirtualnych instytutów badawczych i innych mechanizmach programu Unii Europejskiej Widening Participation.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Warto zreformować system grantów na kształcenie, aby był bardziej ukierunkowany na uzyskanie konkretnych efektów. • Wprowadzić w większym zakresie granty na misję związaną z oddziaływaniem z otoczeniem, w tym na popularyzację.
<p>Zróznicowanie typów uczelni</p>	<p>Należałoby wyodrębnić wśród instytucji kształcących na poziomie wyższym jednostki o charakterze badawczym, badawczo-dydaktycznym i dydaktycznym:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wariant I: Wyodrębnienie otwartej ligi uczelni badawczych, finansowanych przede wszystkim poprzez statutową dotację na rozwój potencjału badawczego oraz granty na badania, z wysokimi narzutami z tytułu kosztów pośrednich. W nich ministerstwo właściwe ds. szkolnictwa wyższego kontraktowałoby – w trybie konkursowym, wieloletnim – studia o profilu akademickim w ramach limitów krajowych. W pozostałych uczelniach studia o profilu akademickim mogłyby być oferowane w ramach swojej autonomii. Ale tylko w jednostkach, które uzyskałyby specjalną akredytację na podstawie intensywności, jakości i efektów badań w nich prowadzonych. • Wariant II: Wyodrębnienie w czołowych uczelniach interdyscyplinarnych kolegiów studiów zaawansowanych obejmujących najlepsze jednostki pod względem badań podstawowych, stosowanych, a także prac rozwojowych i eksperckich. Te kolegia miałyby podobny status jak uczelnie badawcze w wariantcie I. Pozostałe jednostki takiej uczelni funkcjonowałyby jak uczelnie badawczo-dydaktyczne, z możliwością kształcenia akademickiego i praktycznego. <p>W stosunku do uczelni stosowany byłby zatem dualny mechanizm finansowania. W przypadku osiągnięcia poziomu badań predestynującego do finansowania właściwego dla kolegiów badawczych i uprawniającego do prowadzenia studiów akademickich, jednostka mogłaby być włączona do kolegium studiów zaawansowanych.</p> <p>Pozostałe uczelnie dzieliłyby się na:</p> <ul style="list-style-type: none"> • badawczo-dydaktyczne, które prowadziłyby zarówno kierunki praktyczne, jak i akademickie w zakresie wysoko ocenianych (A, A+) poszczególnych dyscyplin. Miałyby również uprawnienia do

	<p>nadawania stopnia doktora, a w sytuacji większej liczby takich dyscyplin mogłyby wyodrębnić kolegium studiów zaawansowanych lub wystąpić o nadanie statusu uczelni badawczej i zmianę sposobu finansowania;</p> <ul style="list-style-type: none"> • dydaktyczne, skoncentrowane na kształceniu o profilu praktycznym z dominacją dydaktycznej ścieżki kariery akademickiej. <p>Ponadto wśród uczelni/kolegiów o profilu badawczym powinno się wyróżnić najlepsze uczelnie/kolegia – obecne na listach prestiżowych rankingów międzynarodowych lub mające realne szanse wejścia na te listy, a następnie stopniowo w nich awansujące. Uczelnie te powinny uzyskiwać specjalny, duży grant rozwojowy umożliwiający inwestowanie w infrastrukturę, organizację i ciągły rozwój kadry naukowej. Warunkiem byłoby przedstawienie realistycznego, dobrze ocenionego przez ekspertów programu rozwoju, prowadzącego do wyraźnej poprawy pozycji w rankingach międzynarodowych. Taki grant powinien być przedmiotem kontraktu rozwojowego. Jego realizacja byłby poddana regularnej ewaluacji z możliwością wstrzymania wypłat i nakazem zwrotu sum pobranych niezgodnie z kontraktem. O grant mogłoby się ubiegać także konsorcjum uczelni planujących konsolidację i mające program rozwojowy zmierzający do podniesienia pozycji międzynarodowej.</p> <p>W przypadku zróżnicowania szkół wyższych na kategorie lub wyodrębnienia kolegiów należy dostosować do tego algorytmu finansowania:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Oparcie finansowania jednostek badawczych w zakresie ich funkcji dydaktycznych na negocjowanym kontrakcie wieloletnim. Z naciskiem na jakość kształcenia i selektywność naboru studentów. • Opracowanie specjalnych algorytmów dla jednostek badawczo-dydaktycznych. Powinny one zawierać komponent naukowy i uwzględniać zaangażowanie w kształcenie studentów. • Opracowanie algorytmu dla jednostek dydaktycznych. Podstawowy komponent powinien być zorientowany na współpracę z otoczeniem i jakość kształcenia praktycznego. Algorytm pod uwagę powinien brać liczbę studentów i minimum kadrowe jako podstawę finansowania. • Opracowanie i wdrożenie wariantów finansowania w zależności od wyników ewaluacji i akredytacji uwzględniającej kategorię jednostki. • Uczelnie niepubliczne, które uzyskałyby status uczelni badawczej, miałyby taki sam dostęp do grantów rozwojowych, jak uczelnie publiczne.
--	---

4) Koncepcja zmian algorytmu podziału dotacji podstawowej dla uczelni akademickich oraz zawodowych

Zasady podziału dotacji z cz. 38 budżetu państwa – stan na 2016 r.

W związku z realizacją reformy systemu szkolnictwa wyższego – wprowadzonej ustawami z dnia 18 marca 2011 r. *o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 84, poz. 455 i Nr 112, poz. 654) oraz z dnia 11 lipca 2014 r. *o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1198) – do sposobu podziału dotacji podstawowej, określonej w obecnie obowiązującym rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 marca 2015 r. *w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych* (Dz. U. poz. 463), w ostatnich latach wprowadzono szereg modyfikacji zasad podziału środków, mających na celu dostosowanie do skutków niżu demograficznego, zachęcenie uczelni do prowadzenia samodzielnych badań naukowych oraz zapewnienia lepszej jakości procesu dydaktycznego, a także ograniczenia wieloletowości zatrudnienia nauczycieli akademickich. Lata 2012-2015 to stopniowa zmiana algorytmu w kierunku wzmocnienia jakościowego uczelni, poprzez zmianę parametrów jakie są brane pod uwagę przy ustalaniu wysokości dotacji. Istotny z punktu widzenia niniejszego opracowania jest również fakt, że podział dotacji podstawowej określony w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia stosuje się również do podziału dotacji dla uczelni publicznych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, ministra właściwego do spraw zdrowia oraz ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej.

Część zasadnicza dotacji podstawowej dzielona jest według formuły algorytmicznej obejmującej siedem składników. Przy czym algorytm można podzielić na dwie części:

a) wynikająca z uprzednio przydzielonych dotacji, tzw. stała przeniesienia. Ta zmienna wpływa aż na 65% kwoty corocznie dzielonej dotacji. Z jednej strony stanowi ona bardzo istotny element zabezpieczający uczelnie publiczne przed znacznymi wahaniami rok do roku kwot udzielonych dotacji. Z drugiej zaś strony działa negatywnie ponieważ opóźnia w czasie ewentualne zmiany sposobu podziału dotacji. Efekt przenoszenia wcześniejszych dotacji na kolejne lata jest wciąż widoczny nawet po 5 latach od momentu jej udzielenia;

b) wynikającą z wartości wskaźników opracowanych na podstawie danych z roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Całościowo ta zmienna stanowi 35% kwoty udzielonej dotacji.

W ramach drugiej części (35%) uwzględniane jest zatem sześć wskaźników, przy czym każdy otrzymuje wagi wyrażone również procentowo: składnik studencko-doktorancki; składnik kadrowy; składnik proporcjonalnego rozwoju kształcenia; składnik badawczy; składnik uprawnień; składnik wymiany. W przypadku uczelni zawodowych zastosowanie mają wyłącznie trzy pierwsze składniki. Warto także podkreślić, że uczelnie artystyczne, medyczne

i morskie ustalają odrębnie poszczególne wagi. Ma to na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu finansowania ze względu na specyfikę uczelni.

Obecnie obowiązujący sposób podziału środków jest poddawany krytyce przez środowiska akademickie. Najczęściej wymieniane wady obecnego algorytmu podziału dotacji podstawowej to:

- Zbyt duża ich ilość składników powoduje, że zmiany strategii działania uczelni, np. w kierunku pożądanym przez władze uczelni czy też dynamicznie zmieniający się rynek pracy, nie powodują wprost zmiany wysokości dotacji.
- Jedynymi czynnikami w perspektywie krótkoterminowej mogącymi w zauważalny sposób podnieść kwotę otrzymywanych środków są wskaźniki: studencko-doktorancki oraz kadrowy.
- Zwiększenie każdego wskaźnika powoduje wprost zwiększenie dotacji (np. większa liczba studentów, odpowiednio wyższa kwota dotacji).
- Wysoki poziom korelacji między wskaźnikami.
- Wciąż niewielki nacisk położony na jakość kształcenia.

5) Propozycja założeń do ustawy regulującej system szkolnictwa wyższego (H. Izdebski)

Finanse i mienie jednostek w systemie szkolnictwa wyższego

Kwestie ogólne

1. Istotnym elementem proponowanej reformy systemu funkcjonowania szkolnictwa wyższego powinny być daleko idące zmiany w systemie finansowania szkolnictwa wyższego. Potrzeba zmian wynika zarówno z konieczności dostosowania tego systemu do proponowanych zmian organizacyjnych, jak i z analizy słabości obecnie obowiązujących procedur i algorytmów finansowych.

Dostosowanie do proponowanych zmian polegać przy tym powinno nie tylko na zapewnieniu formalnej zgodności nowego systemu finansowego z wymogami finansów publicznych i z nową organizacją szkolnictwa wyższego, ale i na takim ukształtowaniu zasad finansowania szkół wyższych, by służyły one efektywnemu wdrożeniu nowych rozwiązań organizacyjnych.

2. Przy takich założeniach nowy system finansowania szkół wyższych powinien zapewnić osiągnięcie czterech podstawowych celów:

- wzmocnienie projakościowych funkcji systemu finansowania szkół wyższych;
- zrównanie dostępu szkół publicznych i niepublicznych do środków budżetowych na działalność dydaktyczną i na badania własne;
- finansowanie budżetowe szkolnictwa wyższego i nauki w ramach programów wieloletnich (uchwalanych na okresy dziesięcioletnie);
- wzmocnienie roli jednostek samorządu terytorialnego w finansowaniu szkolnictwa wyższego.

3. W niniejszych propozycjach nie odnosi się bezpośrednio do kwestii łącznych rozmiarów środków publicznych przeznaczanych na finansowanie szkolnictwa wyższego i nierozdzielnie z nimi związanych wydatków publicznych na finansowanie nauki. Zasadniczym celem zmian finansowania ma bowiem być zwiększenie efektywności wydatkowania środków publicznych na szkolnictwo wyższe, a nie tylko osiągnięcie poprawy kondycji finansowej szkół wyższych poprzez zwiększenie rozmiarów transferów środków publicznych do tych szkół.

4. Brak odniesień do całkowitych nakładów na finansowanie szkół wyższych ze środków publicznych nie oznacza jednak założenia o stałości tych nakładów. Uznać można za pewne, iż dla zapewnienia właściwego funkcjonowania sektora szkolnictwa wyższego konieczne będzie stopniowe zwiększanie rozmiarów środków publicznych kierowanych do tego sektora. Znaczący wzrost nakładów na szkolnictwo wyższe bez uprzedniego dokonania zmian organizacyjnych i przy utrzymaniu dotychczasowych algorytmów finansowania szkół wyższych oznaczałoby jednak nieefektywne wydatkowanie środków publicznych i – co być może jeszcze ważniejsze – utrudnił przeprowadzenie innych niezbędnych zmian w organizacji i funkcjonowaniu szkolnictwa wyższego.

5. Założenie równego dostępu wszystkich szkół wyższych do środków publicznych przeznaczonych na finansowanie szkolnictwa wyższego oznacza, że procedury i algorytmy przyznawania środków publicznych dla szkół wyższych powinny być identyczne dla szkół publicznych i niepublicznych. Jedynym wyjątkiem od tej reguły byłoby uznanie, iż dotacje z budżetu państwa na dofinansowanie kosztów utrzymania potencjału organizacyjnego i naukowo-dydaktycznego przekazywane będą wyłącznie szkołom publicznym – zapewnienie szkołom niepublicznym podstawowych warunków ich funkcjonowania jako instytucji jest zadaniem założyciela szkoły.

6. Uporządkowania wymagają kwestie udziału jednostek samorządu terytorialnego w finansowaniu szkół wyższych, a w szczególności szkół wyższych kształcących na kierunkach kluczowych dla rozwoju lokalnego. W nowym systemie finansowania szkolnictwa wyższego należy przyjąć, że jednostki samorządu terytorialnego mogą, jeśli przewidują to ich strategie, uczestniczyć w finansowaniu szkół wyższych poprzez:

- dofinansowanie kosztów utrzymania potencjału organizacyjnego i naukowo-dydaktycznego;
- dofinansowanie inwestycji;
- tworzenie i finansowanie własnych systemów i funduszy stypendialnych;
- granty badawcze.

7. Wdrożenie proponowanych zmian systemu finansowego szkół wyższych wymagałoby, obok wprowadzenia odpowiednich sformułowań do „Ustawy 2.0”, dokonania zmian w innych ustawach, w szczególności w:

- ustawach określających ustrój jednostek samorządu terytorialnego;
- przepisach o pomocy społecznej;
- przepisach określających zasady działania Narodowego Centrum Nauki (NCN) oraz Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR);
- przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych.

Źródła finansowania szkół wyższych

Klasyfikacja źródeł:

1. Źródłem finansowania szkół wyższych będą – tak jak dotychczas:

- przychody własne pozyskiwane poza sektorem finansów publicznych;
- środki publiczne pochodzące zarówno ze źródeł krajowych, jak i z pomocy zagranicznej, w tym – z budżetu Unii Europejskiej.

2. Do własnych przychodów szkół wyższych zaliczane będą:

- wpływy z odpłatnie prowadzonej działalności dydaktycznej;
- wpływy ze zleconych szkołom prac badawczych i badawczo-rozwojowych;
- wpływy z innej własnej działalności gospodarczej;
- wpływy z komercjalizacji;
- inne przychody, w tym darowizny podmiotów spoza sektora finansów publicznych.

3. Ze środków publicznych szkoły wyższe będą mogły otrzymywać:

- dotacje na utrzymanie potencjału organizacyjnego i naukowo-dydaktycznego szkoły (dotacje statutowe);
- dotacje budżetowe na działalność dydaktyczną, badania własne i inwestycje;
- granty na badania naukowe i prace badawczo-rozwojowe, udzielane ze środków publicznych zarządzanych przez NCN oraz NCBiR;
- środki na pomoc materialną dla studentów (z uwzględnieniem dalej przedstawionej propozycji przekazania zadań z zakresu pomocy socjalnej jednostkom samorządu lokalnego);
- inne (uzupełniające) dotacje budżetowe.

Taka klasyfikacja źródeł przychodów szkół wyższych ze źródeł publicznych oznacza istotną zmianę charakteru dotacji statutowych, których funkcja ograniczona zostaje do finansowania wydatków zapewniających ciągłość funkcjonowania szkoły jako podmiotu, z jednoczesnym ustanowieniem odrębnego mechanizmu wspierania środkami publicznymi badań własnych szkoły wyższej.

Dotacje na działalność statutową

1. Dotacje na utrzymanie potencjału organizacyjnego i naukowo-dydaktycznego szkół wyższych, zwane dalej „dotacjami statutowymi”, będą miały charakter inny niż obecnie, gdyż część ich funkcji przejmą opisane dalej dotacje na działalność naukową.

2. Jako wyjątek od zasady równego dostępu do środków publicznych dotacje statutowe z budżetu państwa będą przyznawane tylko wyższym szkołom publicznym. Dopuszczalne będzie również udzielanie dotacji statutowych z budżetów samorządowych działających na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego.

Dofinansowanie kosztów utrzymania potencjału organizacyjnego i naukowo-dydaktycznego powinno być obligatoryjne dla jednostek samorządu terytorialnego, z inicjatywy których powstają szkoły wyższe prowadzące studia I i II stopnia w kierunkach istotnych dla rozwoju miasta lub regionu.

3. Celem przyznawania dotacji statutowej będzie zapewnienie ciągłości działania szkoły wyższej jako instytucji oraz utrzymanie bazy materialnej szkoły, niezbędnej do wypełniania jej funkcji naukowo-badawczych i dydaktycznych. Zakres zadań finansowanych środkami dotacji statutowej będzie więc węższy niż obecnie. Ze środków dotacji statutowej będą mogły być finansowane na podstawowe koszty utrzymania szkoły, obejmujące w szczególności wynagrodzenia pracowników administracji i obsługi, koszty utrzymania nieruchomości i aparatury, należne opłaty i składki.

4. Dotacja na działalność statutową będzie przyznawana na podstawie zobiektywizowanych zasad, przy czym:

- algorytm podziału będzie określał nominalny poziom należnych dotacji, a nie proporcje podziału dotacji pomiędzy szkoły wyższe;
- docelowo dotacje na działalność statutową nie będą mogły stanowić więcej niż 10% środków przekazywanych szkołom publicznym jako dotacje z budżetu państwa.

5. Dotacje statutowe będą przyznawane w formie dotacji podmiotowych.

Nie będą one mogły być wykorzystywane na:

- dofinansowanie bezpośrednich kosztów działalności dydaktycznej i naukowo-badawczej,
- wydatki inwestycyjne.

1. Podmiotom będącym założycielami szkół wyższych przyznane zostaną preferencje podatkowe z tytułu przeznaczenia ich środków na dotacje statutowe dla szkół wyższych utworzonych przez te podmioty.

Finansowanie działalności dydaktycznej

1. Działalność dydaktyczna szkół wyższych powinna być finansowana z dotacji budżetowych oraz z opłat pobieranych przez uczelnie – na opisanych poniżej zasadach – od studentów.

Dotacje z budżetu państwa byłyby przeznaczone na finansowanie kształcenia na kierunkach uniwersyteckich i kierunkach regulowanych (terminy te są wyjaśnione w podrozdziale 3.5).

2. Dotacje na działalność dydaktyczną na kierunkach uniwersyteckich byłyby przyznawane ze środków budżetowych w dyspozycji właściwych ministrów po przeprowadzeniu konkursów na prowadzenie studiów na określonych kierunkach i poziomach. Minister organizujący konkurs określałby – dla każdego konkursu:

- kierunek (albo kierunki studiów) i stopień studiów;
- limit miejsc na studiach, który może być sfinansowany w danym konkursie;

- wysokość jednostkowej dotacji przyznawanej w konkursie;
- wymagania dotyczące programu studiów;
- wymagania dotyczące działającego w szkole wyższej systemu zapewnienia jakości;
- wymagania dotyczące kadry nauczającej i infrastruktury (warunków studiów).

Dla wybranych kierunków studiów I i II stopnia dopuszczalne byłoby przeprowadzanie konkursów dla określonych regionów kraju. Do udziału w konkursie dopuszczone byłyby wszystkie szkoły wyższe posiadające uprawnienia do prowadzenia studiów na danym kierunku i danym poziomie, bez względu na ich strukturę własnościową.

3. Oferty szkół wyższych byłyby oceniane pod względem:

- osiągnięć naukowych;
- oferowanych programów studiów;
- dotychczasowych ocen działalności dydaktycznej szkoły wyższej na kierunku będącym przedmiotem konkursu;
- możliwości zapewnienia obsady kadrowej zajęć będących przedmiotem konkursu;
- osiągnięć naukowych kadry nauczającej na danym kierunku, ze szczególnym uwzględnieniem osiągnięć z ostatnich 5–10 lat;
- posiadanej infrastruktury dydaktycznej;
- sytuacji finansowej.

Do rozważenia przyjąć można wariant, w którym dodatkowym czynnikiem brany pod uwagę w konkursach jest proponowana przez szkołę wyższą wysokość jednostkowej dotacji. Waga tego czynnika przy ocenie ofert powinna jednak być nie większa niż 15–20%, wyznaczone też powinny być dolne i górne limity dla proponowanych przez szkoły kwot dotacji jednostkowych.

4. Warunki konkursów i ich wyniki powinny być publicznie dostępne. Ze szkołami wyższymi wybranymi w drodze konkursu byłyby zawierane wieloletnie umowy, określające zobowiązania obu stron, w tym wszystkie postanowienia, które na mocy art. 150 ustawy o finansach publicznych powinny być ujęte w umowach o dotacje; na mocy przepisów o finansach publicznych ministrowie będący dysponentami części, z których finansowane są dotacje, są zobowiązani do kontroli prawidłowości ich wykorzystania (co stosuje się również w omawianym zakresie).

5. Dotacje na działalność dydaktyczną powinny być przyznawane w formie dotacji podmiotowych.

6. Dotacje na działalność dydaktyczną będą wypłacane w wysokości odpowiadającej faktycznej liczbie studentów, których studia w danej szkole wyższej są finansowane ze środków publicznych przyznanych na opisanych zasadach.

7. Szkoły wyższe będą mogły pobierać opłaty:

- za studia od studentów przyjętych na studia ponad limit wynikający z dotacji otrzymanej z budżetu państwa;
- za studia na kierunkach, które nie uzyskały dotacji w ramach konkursu na realizację zadania w postaci określonej działalności dydaktycznej;
- za inne usługi dydaktyczne i czynności związane z prowadzonymi studiami.

8. Pobieranie opłat za studia będzie dopuszczalne pod warunkiem:

- stosowania wobec studentów wnoszących opłaty identycznych zasad zaliczania studiów;
- prowadzenia zajęć innych niż wykłady odrębnie od zajęć finansowanych ze środków publicznych lub stosowania innych sposobów zapewnienia identycznych możliwości osiągnięcia efektów kształcenia;
- zapewnienia studentom wnoszącym opłaty obsady zajęć i standardów dotyczących infrastruktury zgodnych z warunkami konkursów.

Określony zostanie wykaz usług, za które szkoła wyższa może pobierać opłaty od wszystkich studentów. Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego będzie mógł w drodze rozporządzenia określić maksymalne ceny za te usługi. Organ nadzoru nad szkołą wyższą będzie reagować na przypadki stosowania zaniżonych opłat za studia. Ustanowione zostaną sankcje za stosowanie takich praktyk.

Finansowanie działalności naukowo-badawczej

1. Działalność naukowo-badawcza szkoły wyższej finansowana będzie ze środków:

- własnych, w tym z wynagrodzeń za zleczone prace naukowo-badawcze i wdrożeniowe;
- dotacji z budżetu państwa, w tym dotacji na badania własne;
- grantów NCN i NCBiR;
- dotacji z międzynarodowych projektów badawczych.

2. Dotacje na badania własne będą przyznawane – w formie dotacji celowych – według jednolitych, sformalizowanych (algorytm) zasad dla szkół publicznych i niepublicznych. Sposób podziału dotacji pomiędzy szkoły zostanie skonstruowany w sposób zapewniający koncentrację środków na badania własne w szkołach wyższych o największym potencjale naukowo-badawczym.

3. Wysokość należnej szkole wyższej dotacji będzie uzależniona od intensywności i jakości działalności naukowo-badawczej szkoły wyższej oraz od stanu i wykorzystania infrastruktury badawczej. Ustalona zostanie dolna granica dotacji – jeżeli przy ustalonym algorytmie kwota należna szkole wyższej byłaby mniejsza od dolnej granicy, dotacje nie będzie przyznawana.

4. W ramach ogólnej kwoty środków na dotacje na badania własne zostanie wyodrębniona pula środków dla uczelni badawczych, zapewniająca wyraźne preferencje dla tych uczelni. Pula ta powinna być nie mniejsza niż 30–40% ogólnej kwoty tych dotacji.

Do rozważenia reguła alternatywna: pula środków dla uczelni badawczych powinna zapewniać uczelniom badawczym średnią wysokość dotacji nie mniejszą niż 200–300% średniej dotacji dla pozostałych szkół wyższych.

5. W określonych granicach dotacje na badania własne będą mogły być wykorzystywane na finansowanie wynagrodzeń. Ze środków dotacji na badania własne i ze środków pochodzących z NCN i NCBiR będą mogły być finansowane wynagrodzenia pracowników szkół wyższych realizujących projekty badawcze. Wielkość finansowania wynagrodzeń będzie ograniczona do kwoty osobistego wynagrodzenia, pomniejszonej o ryczałtowe (i realnie wycenione) wynagrodzenie za prowadzone na uczelni zajęcia dydaktyczne.

6. Ustalone zostaną – w odniesieniu zarówno do grantów NCN i NCBiR, jak i dotacji na działalność statutową – odrębne zasady finansowania badań z zakresu nauk przyrodniczych, ścisłych i technicznych oraz dla badań z zakresu szeroko rozumianej humanistyki i nauk społecznych. W środkach przekazywanych do NCN i NCBiR wyodrębniona zostanie kwota na finansowanie zadań realizowanych w ramach Narodowego Programu Rozwoju Humanistyki.

Uzupełniające dotacje budżetowe

1. Inne (uzupełniające) dotacje z budżetu państwa przyznawane będą z budżetu państwa w formie dotacji celowych na zadania wspomagające działalność naukowo-badawczą oraz współpracę międzynarodową – takie jak:

- dofinansowanie udziału w konferencjach naukowych;
- stypendia zagraniczne;
- dofinansowanie publikacji;
- dofinansowanie kosztów postępowań patentowych;
- popularyzacja nauki,

a także na dofinansowanie przedsięwzięć służących studentom i doktorantom niepełnosprawnym.

2. Łączna kwota tych dotacji powinna być ustawowo ograniczona do określonej procentowo (10– 15%) części łącznych wydatków na dotacje dla uczelni. Przyznawanie tych dotacji powinno następować w formie konkursu wniosków.

Szkolnictwo wyższe a system finansowania nauki

1. Zasady finansowania nauki ze środków publicznych przekazywanych szkołom wyższym w formie grantów badawczych z NCN i NCBiR znajdują się w zasadzie poza zakresem niniejszych założeń.

2. Niezbędne jest jednak wskazanie, że:

- stosowane przez NCN i NCBiR priorytety i procedury mają kluczowe znaczenie dla rozwoju i funkcjonowania szkół wyższych;
- zasadne wydaje się dokonanie znaczących zmian w zasadach działania NCN i NCBiR, prowadzących w szczególności do:

- 1) ustalenia wspólnych zasad postępowania NCN i NCBiR z wnioskami o granty na badania podstawowe, stwarzające przynajmniej potencjalnie możliwości wykorzystania w praktyce;
- 2) ustanowienia odrębnych reguł finansowania badań z zakresu nauk humanistycznych i społecznych;
- 3) usprawnienia i przyspieszenia procesu opiniowania wniosków o granty i podejmowania decyzji w sprawie przyznania (lub odmowy przyznania) grantów.

Wieloletni program finansowania nauki i szkolnictwa wyższego

1. Najważniejsze zadania uczelni – kształcenie, większe badania naukowe, rozbudowa uczelnianej infrastruktury – mają charakter wieloletni.
2. Dla zapewnienia stabilności finansowej uczelni i prawidłowej realizacji tych zadań byłoby wskazane, by budżetowe finansowanie nauki i szkolnictwa wyższego odbywało się w ramach programu wieloletniego ustanawianego w trybie określonym w art. 136 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem, programy wieloletnie są ustanawiane przez Radę Ministrów w celu realizacji strategii przyjętych przez Radę Ministrów, w tym w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, a Rada Ministrów, ustanawiając program, wskazuje jego wykonawcę.

Przyjęcie przez Radę Ministrów wieloletniego programu finansowania nauki i szkolnictwa wyższego musiałoby mieć podstawę w uchwalonej wcześniej strategii rozwoju nauki i szkolnictwa wyższego. Istotne jest przy tym, że jednostki realizujące program wieloletni mogą zaciągać zobowiązania w celu sfinansowania w poszczególnych latach realizacji tego programu do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego programu, co otwiera drogę do zawierania z uczelniami wieloletnich umów dotyczących kształcenia i badań.

3. Program powinien być uchwalany na okres 10 lat, a jego koordynatorem (głównym wykonawcą) programu powinien być minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego. W jego realizacji uczestniczyliby również inni ministrowie posiadający uprawnienia w stosunku do wyższych szkół publicznych. Program powinien być uchwalany z co najmniej rocznym wyprzedzeniem.

4. Zakres rzeczowy wydatków programu powinien obejmować:

- dotacje dla szkół wyższych z budżetu państwa, w tym – z budżetu środków europejskich;
- granty przekazywane instytucjom naukowym z NCN i NCBiR;
- dotacje na finansowanie działalności Polskiej Akademii Nauk;
- związane ze szkolnictwem wyższym wydatki administracyjne ministerstw właściwych w sprawach określonych typów szkół wyższych;
- wydatki administracyjne NCN i NCBiR;

- wydatki jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego i ministrowi właściwemu do spraw nauki.

5. Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego powinien corocznie przedstawiać sprawozdanie z realizacji programu.

W połowie okresu obowiązywania programu powinien być dokonywany przegląd dokonanych wydatków i ich efektów. Wynikiem przeglądu powinny być propozycje ewentualnych korekt programu oraz wstępne założenia do prac nad kolejnym programem.

Pomoc materialna dla studentów i doktorantów

1. W kwestii udziału szkół wyższych w finansowaniu i dystrybucji państwowej pomocy materialnej należy rozważyć *dwa warianty*.

W wariacie pierwszym, ogólne zasady finansowania pomocy materialnej pozostają niezmienione – wszystkie szkoły wyższe otrzymują z budżetu państwa dotacje przeznaczone na finansowanie:

- nagród i stypendiów naukowych;
- stypendiów i innych form pomocy socjalnej;
- działalności socjalnej na rzecz studentów (utrzymania domów studenckich i stołówek).
- Dopuszczone zostałyby udzielanie stypendiów fundowanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

W wariacie drugim, w gestii szkół wyższych pozostałoby finansowanie nagród i stypendiów naukowych oraz utrzymanie domów studenckich i stołówek, natomiast sprawy pomocy socjalnej dla studentów zostałyby przekazane właściwym gminom. Szkołom wyższym przypadłaby dystrybucja stypendiów dla doktorantów, przypadających wszystkim doktorantom – uczestnikom studiów doktoranckich (pkt 3.5.3.6 i 3.5.3.6.9).

2. Utrzymamy powinien zostać system kredytów i pożyczek studenckich, lecz zasady jego działania wymagają szczegółowej analizy, a w następstwie tej analizy – modyfikacji zasad działania tego systemu, zwiększających jego zasięg i efektywność. Jest to tym istotniejsze, że w niniejszych założeniach nie przewiduje się dotacji na działalność dydaktyczną w zakresie kierunków nieregulowanych.

3. Niezależnie od stworzenia warunków dla funkcjonowania stypendiów udzielanych przez jednostki samorządu terytorialnego, Państwo powinno wspierać – głównie przez rozwiązania o charakterze podatkowym – tworzenie funduszy stypendialnych ze środków prywatnych.

6) Projekt założeń do ustawy prawo o szkolnictwie wyższym (M. Kwiek)

Finansowanie – podstawowe wskazania

- Ścisłe powiązanie strumieni finansowania dotacyjnego w systemie szkolnictwa wyższego z oceną jakości opartą o mierzalne wyniki i peer review (parametryzacja i kategoryzacja KEJN) oraz utrzymanie równowagi między finansowaniem dotacyjnym i projektowo-grantowym w systemie nauki.
- Wprowadzenie trzeciego filara do architektury finansowania szkolnictwa wyższego (obok finansowania dotacyjnego i projektowo-grantowego): finansowania doskonałościowego rozdzielanego w drodze konkursów, co z kolei będzie prowadzić do wyłonienia uczelni flagowych spośród najlepszych uczelni badawczych.
- Finansowanie działalności dydaktycznej uzależnione od typu uczelni. Docelowo różne algorytmy podziału środków dla trzech typów uczelni, uczelnie dydaktyczne – składnik badawczy z wagą zero.
- Wprowadzenie miar pro jakościowych dotyczących bezpośrednio jakości kształcenia, a nie związanych z badaniami naukowymi oraz docelowe uproszczenie algorytmów i ich stabilność w czasie.
- Ustalenie wysokości publicznych środków finansowych przeznaczonych na naukę w relacji do PKB w wysokości porównywalnej z wysoko rozwiniętymi krajami europejskimi (docelowo 1,5% w 2020 i 2% w 2025 r.). Wysokość docelowa oraz okres dochodzenia do założonych wielkości – zagwarantowane w ustawie.
- Wzmocnienie stabilności finansowej uczelni poprzez odejście od corocznego przydzielania dotacji: dotacje przydzielane na podstawie umowy zawieranej między MNiSW i uczelniami na okres 4 lat. Docelowo przeważająca część środków ustalana na podstawie przebudowanych trzech algorytmów zawierających elementy m.in. promujące jakość, działania proinnowacyjne i umiędzynarodowienie.
- Narzędzia finansowe wzmacniające procesy konsolidacji uczelni: większe środki dodatkowe przewidziane w przypadku konsolidacji o strategicznym znaczeniu, czyli wzmacniających przewagi konkurencyjne naszego kraju w wybranych dziedzinach, w których odnotowujemy największe osiągnięcia.
- Uwolnienie uczelni publicznych ze ścisłych regulacji utrudniających racjonalne i efektywne wydatkowanie środków publicznych: środki otrzymane z budżetu (poza dotacjami celowymi) traktowane jako ryczałt, bez obowiązku rozliczania się ze sposobu ich wydatkowania.

Finanse i mienie jednostek w systemie szkolnictwa wyższego

Po 1989 r. szkolnictwo wyższe i nauka nigdy nie stały się w Polsce priorytetem rozwojowym, co przyczyniło się do zapóźnienia technologicznego i naukowego kraju. Jak dotąd Polska nie miała realnych szans, aby stać się gospodarką opartą na wiedzy, również z powodu chronicznego niedofinansowania tego sektora oraz politycznej zgody na jego niereformowane dryfowanie przez co najmniej pierwsze dwie dekady po upadku realnego socjalizmu (przynajmniej do 2010 r.). Dzisiaj deklaracje dobrej woli decydentów już nie wystarczają.

W zglobalizowanym świecie permanentnie poszukującym talentów nasz zarazem niedofinansowany i niezreformowany system nie ma szans na ich zatrzymanie w kraju, nie mówiąc o sprowadzaniu naukowych talentów z zagranicy. Jesteśmy przekonani o tym, że nadszedł moment, aby połączyć reformy, w tym reformy sposobów finansowania nauki i szkolnictwa wyższego, z wyraźnym wzrostem publicznego finansowania. Niedofinansowanie znane z ostatniego ćwierćwiecza nie znajduje dziś żadnego uzasadnienia, zwłaszcza w obliczu potencjalnego (w ramach nowej legislacji) podjęcia przez cały sektor zobowiązania do przeprowadzenia głębokich reform strukturalnych.

Zakładamy, że państwo jest odpowiedzialne za finansowanie publicznego szkolnictwa wyższego i akademickiej nauki. Szkolnictwo niepubliczne pełni w systemie szkolnictwa wyższego rolę uzupełniającą, a w systemie nauki nie odgrywa jak dotąd (poza kilkoma wyjątkami), zgodnie ze swoją misją, niemal żadnej roli – i jego finansowanie ze środków publicznych nie powinno wykraczać poza drobne wyjątki (stypendia doktoranckie w wybranych ośrodkach, np. tych dzisiaj funkcjonujących na prawach uniwersytetu; otwarty dostęp do konkurencyjnych środków z krajowych agencji grantowych i fundacji, takich jak Narodowe Centrum Nauki (NCN), Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBR), Fundacja na rzecz Nauki Polskiej (FNP); pomoc materialna dla studentów stacjonarnych itp.).

Zakładamy szkodliwość dotacyjnego finansowania badań naukowych w niepublicznym szkolnictwie wyższym w jednostkach o kategorii niższej niż A. W żaden sposób nie ograniczamy dostępu do konkurencyjnego trybu finansowania (np. NCN; oraz nowe programy: „Milion za milion” – MZM, „Narodowy Program Doskonałości Naukowej” – NPDN) ze wskazanymi ograniczeniami wynikającymi z warunków minimalnych i kategoryzacyjnych – z powodu ryzyka rozdrobnienia środków publicznych. Finansowanie w szerszym wymiarze ze środków publicznych sektora niepublicznego uważamy w obecnej sytuacji za nierealne i niepotrzebne.

Z powodu ograniczeń konstytucyjnych nie ustosunkowujemy się tutaj do szerszego problemu odpłatności za studia stacjonarne w sektorze publicznym, dostrzegając jednak rosnący problem w wybranych obszarach o najwyższej kosztocłonności (np. studia medyczne) i związany z nim międzynarodowy drenaż mózgow (uważamy, że przypadek studiów medycznych może wymagać wyjątkowych rozwiązań – nienaruszających zasad konstytucji, ale biorących pod uwagę ważny interes społeczny). Problem współodpłatności za studia w sektorze publicznym będzie z pewnością powracał – na razie zadowala nas odpowiedź znana z kontynentalnej Europy, czyli brak opłat za studia w trybie stacjonarnym. Doświadczenia

krajów anglosaskich, zwłaszcza Wielkiej Brytanii i USA, pokazują niebezpieczeństwa związane z lawinowo rosnącym długiem studenckim, rosnącą niechęcią do podejmowania studiów przez osoby pochodzące z niższych warstw społeczno-ekonomicznych oraz malejące publiczne nakłady na szkolnictwo wyższe (np. w Wielkiej Brytanii są one najniższe w Europie w relacji do PKB).

Główne problemy w finansowaniu publicznych szkół wyższych w Polsce związane są z niskimi nakładami, krótką perspektywą finansową, która nie przyczynia się do trwałości i zrównoważenia finansów szkół wyższych, oraz sztywnymi regulacjami dotyczącymi wydatkowania środków według źródeł ich pochodzenia i braku autonomii uczelni w tym zakresie. Przychody publicznych szkół wyższych w 80% pochodzą z działalności dydaktycznej, w tym w 3/4 z dotacji podstawowej przyznawanej przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW) według algorytmu (GUS 2015). Udział przychodów z działalności badawczej jako procent całkowitych przychodów jest na stałym poziomie, np. dla ogółu szkół publicznych wynosił 14,1% w 2008 r. i 14,9% w 2014 r. (GUS 2015).

Znikoma część przychodów uczelni związana jest z działalnością zewnętrzną uczelni, np. przychody z wydzielonej działalności gospodarczej oraz przychody ze sprzedaży towarów i materiałów stanowią w sumie 0,7% całkowitych przychodów operacyjnych, a sprzedaż pozostałych prac i usług badawczych i rozwojowych stanowi ok. 10% przychodów badawczych (GUS 2015).

Sytuacja finansowa uczelni w ostatnich latach się pogarsza: spada realna wartość finansowania dotacyjnego, spadają przychody z opłat za studia (co jest konsekwencją spadającej liczby studentów studiujących w tej formie), spada realna wartość nakładów na badania statutowe oraz do niedawna spadały realnie nakłady finansowe ze strony NCN. Ponadto poziom wynagrodzeń staje się coraz bardziej niezadowolający i odstrasza potencjalnie zainteresowanych podjęciem kariery naukowej już na poziomie studiów doktoranckich (a środowisko akademickie się coraz bardziej pauperyzuje).

Mechanizmy konkurencji międzyinstytucjonalnej nie pomagają w sytuacji globalnie malejącej, zamkniętej puli środków publicznych w Polsce. Przeorientowanie uczelni na badania naukowe w sytuacji malejącej liczby studentów (o niemal 600 000 w ostatniej dekadzie) nie jest możliwe z powodów finansowych. Dlatego proponujemy wzrost nakładów połączony z koncentracją na najsilniejszych naukowo miejscach w systemie. Jednym z najważniejszych czynników kształtujących sytuację szkół wyższych – w tym ich finanse – są zachodzące zmiany demograficzne, a mianowicie zmniejszenie liczebności roczników młodzieży (19-24 lata), a co za tym idzie spadek liczby studentów. Przy utrzymaniu bezpłatnego kształcenia w trybie stacjonarnym na uczelniach publicznych oraz przy nikłym udziale środków prywatnych należy oczekiwać, że w nadchodzących latach środki publiczne będą wciąż głównym źródłem przychodów publicznych szkół wyższych, dlatego sposoby ich alokacji będą miały duży wpływ na kształtowanie się całego systemu.

W Polsce całkowite (publiczne i prywatne) wydatki na szkolnictwo wyższe są stosunkowo niskie. W latach 2001-2014 nakłady budżetu państwa na szkolnictwo wyższe zmalały z 0,82% do 0,71% PKB (14,390 mld zł w 2014 r.).

Proponujemy zróżnicowane mechanizmy finansowania szkolnictwa wyższego (o ile nie zaznaczamy inaczej, przez „szkolnictwo wyższe” rozumiemy tu, podobnie jak w całym dokumencie, „publiczne szkolnictwo wyższe”) w zależności od miejsca zajmowanego w zróżnicowanym systemie: w wyniku działania tych mechanizmów z czasem inna będzie struktura przychodów w uczelniach dydaktycznych, badawczo-dydaktycznych i badawczych (oraz flagowych). Zakładamy utrzymanie podstawowej struktury finansowania ze środków publicznych (środki dotacyjne i środki zdobywane konkurencyjnie), ale w finansowaniu akademickich badań naukowych wprowadzamy trzeci filar.

Obok istniejących dwóch filarów środków na badania statutowe i grantów badawczych wprowadzamy trzeci filar – środki wspierające doskonałość naukową („Narodowy Program Doskonałości Naukowej” – NPDN, zob. szerzej w aspektach innych niż finansowe: „Klasyfikacje rodzajowe jednostek w systemie szkolnictwa wyższego i konsekwencje ich wprowadzenia”, część druga, pkt 1 F). Finansowanie dotacyjne na badania silniej uzależniamy od wyników parametryzacji i kategoryzacji Komitetu Ewaluacji Jednostek Naukowych (KEJN) (osiągnięć naukowych i aktywności grantowej), a słabiej od nominalnego stanu kadrowego, w tym przede wszystkim od nabytych uprawnień doktorskich i habilitacyjnych.

Proponujemy utrzymanie równowagi między (stabilnym) finansowaniem dotacyjnym na badania i finansowaniem grantowym (z natury niestabilnym i obciążonym dużym ryzykiem dla kadry i instytucji), a zwłaszcza ustalenie puli finansowania dotacyjnego na badania wyraźnie powyżej poziomu 50%, co daje większą stabilność i umożliwia przewidywalność finansowania badań na poziomie instytucjonalnym. Udział finansowania dotacyjnego w większości krajów europejskich wynosi co najmniej 80%; a finansowania grantowego wynosi najczęściej poniżej 20%.

Struktura wydatków budżetowych na szkolnictwo wyższe wedle proponowanych założeń stanie się silnie zróżnicowana ze względu na typ uczelni i realizowane misje. Finansowanie badań (w formie dotacji) w ośrodkach o potencjale dydaktycznym, ale o niskiej kategorii KEJN uważamy za szkodliwe i demoralizujące, a finansowanie studiów doktoranckich chcemy włączyć do strumienia finansowego przeznaczanego na badania naukowe, a nie na kształcenie, w związku z proponowanym przeorientowaniem ich charakteru na badawczy, ograniczeniem ich masowości i koncentracją w mniejszej liczbie jednostek.

Wprowadzamy jednocześnie silne mechanizmy promujące dalszą koncentrację środków na badania w wybranych pod względem doskonałości naukowej (i w trybie konkurencyjnym) miejscach systemu – mechanizmy programów MZM, NPDN oraz przynajmniej dwukrotne zwiększenie rocznego budżetu NCN. Wszystkie wymienione mechanizmy są ze sobą silnie skorelowane, a konieczność ich wprowadzenia wynika z przekonania o dzisiejszej

marginalnej roli doskonałości naukowej w systemie, stojącej u źródeł proponowanych założeń.

Proponujemy jednocześnie finansowanie działalności dydaktycznej uczelni w ramach czteroletnich kontraktów blokowych, powiązanych z czteroletnim cyklem oceny KEJN oraz z oceną Polskiej Komisji Akredytacyjnej (PKA) i odejście od ścisłego związku między liczbą studentów i finansowaniem otrzymywanym w ramach algorytmu, zwłaszcza w przypadku uczelni badawczo-dydaktycznych i badawczych (oraz flagowych). Poziom kontraktów zawieranych z trzema typami uczelni docelowo będzie ściśle wynikał z zastosowania trzech typów algorytmów, przy różnej części czteroletniego kontraktu podlegającej negocjacji. Zakładamy, że niezbędne jest utrzymanie zmodyfikowanego algorytmu podziału środków na finansowanie publicznych szkół wyższych oraz utrzymanie pięciu podstawowych wskaźników kosztochłonności (od 1 do 3).

Każdy nowy algorytm powinien być znany uczelniom z dużym wyprzedzeniem. Nie powinien mieć zbyt niskiej stałej przeniesienia (np. 50%), zbyt niskich progów zabezpieczających wahania przychodów (np. 5%), powinien w mniejszym niż obecnie stopniu opierać się na liczbie studentów oraz nie powinien umożliwiać prostej manipulacji liczbą studentów w stosunku do liczby kadry, zwłaszcza w przypadku zastosowania mechanizmu współczynnika liczba studentów do liczby kadry (w 2013 r. współczynnik ten dla uczelni publicznych wynosił odpowiednio 15,2 dla uniwersytetów; 16,7 dla wyższych szkół technicznych; 21,8 dla wyższych szkół ekonomicznych; 16,1 dla wyższych szkół pedagogicznych i 6,1 dla wyższych szkół medycznych/akademii).

Finansowanie nauki w sektorze szkolnictwa wyższego

Co prawda finansowanie nauki w sektorze szkolnictwa wyższego nieznacznie rośnie (3,87 mld zł w 2010; 4,10 mld w 2011; 4,94 mld w 2012; 4,22 mld w 2013 i 4,71 mld w 2014), jednak w przeliczeniu na liczbę kadry i wielkość systemu z jednej strony oraz na liczbę mieszkańców z drugiej strony, jest całkowicie niezadowalające (oznaczało to np. w 2014 r. w kategoriach dzisiejszych dyscyplin naukowych 64,9 mln zł przyznane psychologii; 55,9 mln socjologii, 34,5 mln naukom politycznym oraz 852,7 mln naukom o komputerach i informatyce czy 563,7 naukom chemicznym, GUS 2015: 64). (Jednocześnie bardziej zdezagregowane dane GUS za 2014 r. pokazują, że całkowite przychody z działalności badawczej publicznych uczelni nie przekroczyły 3 mld zł (2,954 mld), w tym 883 mln zł z działalności statutowej, 483 mln zł z Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (NCBR) i 550 mln zł z NCN (GUS 2015: 194), co oznacza w sumie mniej niż 700 mln euro. To jeden z najniższych wskaźników w Europie, zarówno w stosunku do liczby kadry, jak i na 100 000 mieszkańców. Intensywność prac badawczo-rozwojowych, mierzona wielkością nakładów sektora wykonawczego w stosunku do PKB wyniosła w 2014 r. w sektorze szkolnictwa wyższego (HERD/PKB) 0,23% (wobec 0,25% w 2013 r. oraz 0,27% w 2010 r.) (GUS 2015: 59), a kwotowo oznaczała 4,71 mld zł w 2014 r. Największy udział w finansowaniu działalności badawczo-rozwojowej ma sektor rządowy – pochodzi z niego ponad połowa środków. Niewielki jest udział środków sektora prywatnego w finansowaniu badań

prowadzonych w sektorze szkolnictwa wyższego. W 2013 r. środki europejskie, a zwłaszcza fundusze strukturalne UE, stanowiły w budżecie MNiSW ponad 27% (OPI 2016: 145) – co jest jednym z wymiarów niedofinansowania polskiego systemu ze środków krajowych, ponieważ środki przeznaczone przede wszystkim na budowę nowych obiektów już się nie powtórzą w porównywalnej skali. Ponadto pojawia się coraz częściej problem z ich zagospodarowaniem, a przede wszystkim utrzymaniem przez uczelnie.

Zakładamy absolutną niezbędność skokowego wzrostu publicznego finansowania szkolnictwa wyższego do poziomu co najmniej 1% PKB w 2020 r. oraz finansowania nauki do poziomu 1,5% PKB w 2020 r. i 2% PKB w 2025 r. (nie uwzględniając środków unijnych). Przyjmujemy, że docelowo 2/3 ogólnych nakładów na naukę w systemie stanowiąc będą nakłady publiczne, inaczej niż w rozwiniętych krajach OECD, gdzie udział ten wynosi ok. 1/3.

Sytuacja ekonomiczna Polski w ostatniej dekadzie w żaden sposób nie tłumaczy skrajnie niskiego poziomu publicznego finansowania, zwłaszcza nauki (0,26% PKB prognozowane na 2017 r.), prowadzącego prostą drogą do widocznej dziś zapaści jej międzynarodowego miejsca i prestiżu (międzynarodowe rankingi uczelni, granty Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych – ERC), z której podniesienie się może zająć przynajmniej 5-10 lat.

Zgodnie z wynikami badań wzrost nakładów publicznych na badania naukowe w szkolnictwie wyższym jest silnie skorelowany ze wzrostem nakładów prywatnych na badania (we wszystkich sektorach). Ponadto za priorytetowy obszar dla państwa, wzorem najbardziej innowacyjnych gospodarek, powinny być badania podstawowe – niestety w Polsce poziom nakładów na ten typ badań od kilku lat systematycznie się obniża.

Zachwiana staje się równowaga między finansowaniem badań podstawowych na uczelniach i badań aplikacyjnych w przedsiębiorstwach (co widać po potężnej różnicy w rocznych budżetach NCN i NCBR, na dłuższą metę będącej nie do przyjęcia), co może odciągać naukowców akademickich od prowadzenia badań podstawowych i zmieniać ich orientację badawczą. Doskonałość naukową i wysoki potencjał innowacyjny gospodarki osiąga się niemal wyłącznie w oparciu o badania podstawowe, które prawie w całości są finansowane przez państwo. Stąd nacisk prezentowanych założeń na nowe środki finansowe i nowe mechanizmy ich alokacji ograniczone do systemu szkolnictwa wyższego. (Sztynne rozróżnienie na badania podstawowe i stosowane, *basic and applied research*, coraz częściej się zaciera, jednak proces ten nie dotyczy statystyki działalności naukowej).

Ponieważ sam algorytm podziału dotacji statutowej na badania nie jest w stanie wprowadzić silnego zróżnicowania ośrodków naukowych, dlatego proponujemy połączenie mechanizmów konkurencyjnych (tu: projektowych) z mechanizmami dotacyjnymi oraz mechanizmami doskonałościowymi. Nowe dotacje celowe MNiSW (oraz Ministerstwa Rozwoju) będą funkcjonować tylko w miejscach o dużej intensywności badań naukowych (kategoria A i A+), potwierdzonych liczbą grantów i ich sumaryczną wysokością; dotacje celowe (MZM) będą wzmacniały procesy koncentracji środków i różnicowania instytucji, w zgodzie z trendami

największych gospodarek europejskich; oprócz tego będą wzmacniały związki z uczelni z gospodarką (podwojenie zafakturowanych przychodów uczelni z sektora gospodarczego w tym samym Programie).

Obok rosnących środków dotacyjnych (alokowanych przy użyciu zmienionych reguł uniemożliwiających rozpraszanie środków na badania statutowe oraz mechanizmów programu MZM), wzrośnie rola środków konkurencyjnych przeznaczonych na badania. Jeśli chcemy wyselekcjonować uczelnie badawcze (a w ich ramach z czasem uczelnie flagowe), to musimy dofinansować NCN, aby zwiększyć średnie wskaźniki sukcesu do poziomu 25%, zwiększyć średni poziom grantu oraz poziom wynagrodzeń (poprzez ich zamianę w nieopodatkowane stypendia). Dzisiaj wynagrodzenia z NCN są kwotą brutto brutto – co w praktyce oznacza, że co najmniej połowa środków wraca do budżetu państwa.

Proponujemy zatem w finansowaniu akademickich badań naukowych (1) tradycyjny komponent dotacyjny badań statutowych oparty na zmienionym algorytmie, (2) komponent środków konkurencyjnych (płynących głównie z NCN) oraz (3) komponent dodatkowych środków celowych płynących z MNiSW i Ministerstwa Rozwoju w ramach mechanizmu programów MZM i NPDN. Konkurs NPDN zostanie uruchomiony w oparciu o wyniku nowego cyklu oceny parametrycznej (2021 r.).

Doświadczenia ostatnich lat, a zwłaszcza niewystarczająca wysokość przyznawanych grantów, malejący średni wskaźnik sukcesu w ich otrzymaniu (13-18% w większości konkursów oprócz stypendialnych w 2015 r.) i stosunkowo niski poziom kosztów pośrednich pokazują, że Narodowe Centrum Nauki (NCN) powinno dysponować dwukrotnie większym rocznym budżet (min. 2 mld zł w perspektywie trzech lat). Komponent dużych funduszy na badania zdobywanych w trybie konkurencyjnym (wyłącznie z NCN, programu Horyzont 2020, a zwłaszcza z ERC; oraz z FNP) łączy się ściśle z drugim, proponowanym w założeniach komponentem dużych, dodatkowych ministerialnych dotacji celowych: wybrane jednostki organizacyjne będą dostawały radykalnie więcej środków na badania, a kryterium będzie stanowić poziom środków zdobywanych w trybie konkurencyjnym (MZM). Tym samym w sposób ewolucyjny wybrane instytucje i/lub ich jednostki organizacyjne będą miały coraz więcej środków. Ta rosnąca różnica w oparciu o zdobywane środki konkurencyjne (tu: projektowe) zostanie wzmocniona w trybie dotacji i umożliwi silne zróżnicowanie, do którego wyłonienia się potrzeba czasu.

NCN musi dysponować większym budżetem również dlatego, że z sukcesem posługuje się najlepszym mechanizmem rozdziału funduszy na badania jednostkom i grupom badawczym jaki wymyślono w Europie, idąc śladami ERC i wzmacniając elementy konkurencyjności w całym systemie. Powstanie NCN jest największym, a być może jedynym trwałym osiągnięciem reform nauki akademickiej w Polsce po 1989 r., którego dalszy sukces jest zależny od puli środków, którymi dysponuje. Należy zatem zwiększyć pulę środków konkurencyjnych przeznaczonych na badania, zwiększyć ich wagę w ocenie parametrycznej i kategoryzacji KEJN po to, aby mieć w ciągu 5-10 lat bardziej zróżnicowany system.

Trzeci komponent to duże dotacje celowe przeznaczane sukcesywnie na wzmacnianie procesów wyłaniania się uczelni badawczych (MZM) i flagowych (NPDN). Uczelnie badawcze i tak się stopniowo wyłaniają – ale zwiększona pula środków przeznaczonych dla NCN oraz dotacje celowe płynące z MNiSW mają te procesy przyspieszyć, ponieważ trwają one zbyt długo w kontekście radykalnie rosnącej konkurencji międzynarodowej. Miejsca najbardziej konkurencyjne (odnoszące sukces w konkurencji o fundusze na badania w oparciu o przejrzyste reguły doskonałości naukowej) będą dodatkowo dofinansowywane przez MNiSW: w innych miejscach funduszy na badania będzie stosunkowo mniej, a w niektórych nie będzie ich wcale.

W ciągu kilku lat najlepsze miejsca w polskiej nauce w sposób ewolucyjny, a nie rewolucyjny, pojawią się same, bez potrzeby dekretacji (z zewnątrz) czy deklaracji (własnej). Niezbędne są silne mechanizmy selekcyjne stojące za podziałem dużych, nowych środków finansowych – przy czym koncentracja wszystkich środków konkurencyjnych (z NCN, z programu MZM oraz z NPDN) musi jednocześnie prowadzić do wyraźnego, skokowego wzrostu wynagrodzeń wybranych grup kadry akademickiej w wybranych miejscach. Zakładamy, że uzyskany w ten pośredni sposób – związany silnie z osiągnięciami naukowymi – wzrost wynagrodzeń obejmie co najmniej połowę kadry uczelni badawczych, w tym dużą część kadry uczelni flagowych (lub konsorcjów ich jednostek). Zróżnicowanie jednostek w systemie pod względem naukowym doprowadzi zarazem do ich zróżnicowania pod względem możliwości płacowych.

Z badań prowadzonych przez European University Association (EUA) wynika, że w strukturze przychodów szkolnictwa wyższego w krajach europejskich średnio blisko 75% stanowią nakłady publiczne (EUA 2011) (9% przychodów stanowi chesne, 6,5% to nakłady prywatne, a 11% stanowią pozostałe przychody, w tym darowizny i przychody z własnej działalności). Przekonanie o tym, że środki publiczne można zastąpić środkami prywatnymi – zwłaszcza w nauce – jest niezwykle szkodliwe: nie ma systemu badań naukowych, który opierałby się na środkach prywatnych; nie ma systemu, w którym biznes utrzymywałby badania naukowe na uczelniach; najczęściej, jak pokazują wieloletnie badania przedsiębiorczości akademickiej w Europie, do współpracy uczelni z gospodarką potrzebne są fundusze publiczne. Fundusze prywatne powinny jedynie zwiększać całkowitą pulę dostępnych środków, a nie funkcjonować w ich zastępstwie.

Chcąc zapewnić stabilność finansowania szkolnictwa wyższego, najwłaściwszym rozwiązaniem jest ustalenie wielkości środków finansowych przeznaczonych zarówno na kształcenie, jak i badania w relacji do PKB, w wysokości porównywalnej z wysoko rozwiniętymi krajami europejskimi. Wysokość docelowa tego udziału, jak również okres dochodzenia do tej wielkości, powinny być zagwarantowane ustawowo.

Istotną zmianą, wzmacniającą stabilność funkcjonowania i realizacji celów statutowych przez uczelnie, niezależnie od ogólnej kwoty środków wydzielonych z budżetu na finansowanie dydaktyki i badań, jest tryb dystrybucji środków pomiędzy uczelnie. Obecnie podstawową formą finansowania uczelni w Polsce są coroczne decyzje administracyjne, zawierające

informacje o wielkości przyznanej dotacji dydaktycznej i o wielkości dotacji na badania statutowe wydziałów.

Alokacja środków ministerialnych pomiędzy uczelnie odbywa się za pomocą algorytmu, przy czym przy przyznawaniu dotacji dydaktycznej algorytm jest uwolniony w 35% (65% stanowi tzw. stała przeniesienia). Z uwagi na coroczną dystrybucję środków pomiędzy uczelnie na podstawie corocznie przeliczanego algorytmu (dodatkowo często zmieniającego się z roku na rok: ostatnia propozycja zmian przedstawiona przez MNiSW pochodzi z września 2016 r. z dokumentu „Koncepcja podziału algorytmu podziału dotacji podstawowej dla uczelni akademickich oraz zawodowych”), mogą występować spore różnice w finansowaniu występującym w kolejnych latach. A to (nie tylko z uwagi na ograniczenia ustawy o finansach publicznych) istotnie utrudnia lub wręcz uniemożliwia podejmowanie decyzji wywołujących skutki finansowe o horyzoncie działania wykraczającym poza bieżący rok budżetowy.

Proponujemy, aby dotacje były przydzielane uczelniom na okres czterech lat (z ew. przewidzianym wskaźnikiem waloryzacji). To powszechna praktyka stosowana w wielu krajach europejskich. Okres czterech lat byłby spójny z cykliczną oceną parametryczną przeprowadzaną przez KEJN. W polskich uczelniach dotacja na działalność statutową stanowi niewielki procent w stosunku do otrzymywanej dotacji dydaktycznej (w uniwersytetach stanowi ona jedynie 0,5-5% środków przyznanej dotacji dydaktycznej, a w stosunku do ogółu przychodów procent ten jest jeszcze niższy).

Szkolnictwo wyższe powinno mieć odpowiednie finansowanie, zarówno w obszarze dydaktyki, jak i badań. W obrębie tego ostatniego obszaru istnieje silne powiązanie ilości środków na badania z podejmowaniem bądź rezygnacją z badań bardziej ryzykownych (a tym samym bardziej innowacyjnych). Wobec finansowania z budżetu uczelnie działają w warunkach *quasi*-rynkowych: konkurują ze sobą nie tylko uczestnicząc w konkursowym współzawodnictwie o środki grantowe, ale również prowadząc swoistą „grę w algorytm”, tj. maksymalizując wskaźniki efektywnościowe i projakościowe, oddziałujące w algorytmicznej alokacji dotacji.

Wiele państw w celu podniesienia efektów kształcenia i rozwoju badań wprowadza koncentrację środków publicznych w wybranych uniwersytetach (Chiny – projekt „985”, Rosja – projekt „5-100”, Finlandia – Aalto, Francja – „Sorbonne league”, Japonia – Super Global Universities Programme (zwiększone istotnie finansowanie 13 wybranych uczelni), Niemiecka Inicjatywa Doskonałości (*Exzellenzinitiative*) – program, który wyłonił 9 uczelni elitarnych). W Wielkiej Brytanii środki na badania w zdecydowanej większości są kierowane do najlepszych uczelni, brak finansowania dla najsłabszych. Największymi beneficjentami są uczelnie należące do grupy tzw. Złotego Trójkąta (Golden Triangle), dzięki którym brytyjskie badania naukowe są tak wysoko pozycjonowane w świecie (Oxford, Cambridge i cztery uczelnie będące członkami the University of London: King’s College London, The London School of Economics and Political Science, University College London oraz Imperial College London, który w 2007 r. opuścił UCL). Razem uniwersytety stowarzyszone w Russell Group (24 uczelnie o bardzo wysokiej renomie pod względem jakości badań naukowych), w 2010 r.

otrzymały ok. dwie trzecie budżetowych dotacji rządowych na badania. Również w USA poziom koncentracji środków finansowych na badania, pochodzących z budżetu federalnego jest wysoki (większość środków trafia do najlepszych uczelni).

Przy zwiększaniu udziału części badawczej w ogólnej kwocie nakładów na szkolnictwo wyższe i zwiększaniu roli kryteriów projakościowych zwiększa się polaryzacja pomiędzy uczelniami. Koncentracja nakładów tworzy szansę uzyskania efektu synergii. Uczelnie z potencjałem dydaktycznym wysokiej jakości i z silnym zapleczem badawczym mają szansę odegrać istotną rolę w kształtowaniu i realizacji strategii rozwoju regionów i całego kraju. Równocześnie rodzi to ryzyko pozbawienia dużej grupy uczelni możliwości rozwojowych, o czym nie można zapominać w przypadku polskich uczelni. Uważamy jednak, że korzyści płynące z koncentracji zasobów na badania i zróżnicowania systemu przeważają nad potencjalnymi stratami, ponieważ obecnie system jako całość pozostaje potężnie niedofinansowany (inne ryzyka powstają w systemach niedofinansowanych, a inne – to przykład Europy Zachodniej – stabilnie finansowanych przez ostatnie dwie dekady).

Rozdysponowanie środków wewnątrz uczelni zależne jest od stopnia autonomii instytucji. W większości krajów europejskich uczelnie w sposób autonomiczny rozdzielają przyznane im środki publiczne, zgodnie z własnymi potrzebami (np. Hiszpania, Włochy, Szwajcaria, Anglia, Dania, Estonia, Norwegia, Finlandia, część landów w Niemczech), ale np. w krajach takich jak: Francja, Węgry, Islandia, Łotwa, Litwa, Portugalia, Słowacja i Szwecja przychody z dotacji ogólnej rozbite są na główne kategorie i uczelnie nie ma możliwości w ich wydatkowaniu dokonywać przesunięć pomiędzy nimi. Wewnętrzna gospodarka finansowa uczelni często powiela zewnętrzne kryteria (np. formuły alokacji).

Gospodarka finansowa uczelni uregulowana jest przepisami PSW (art. 98, 99, 99a, 100, 100a, 101, 102, 103, 103a, 104, 105, 106, 106a) oraz innymi aktami w szczególności ustawą o zasadach finansowania nauki oraz rozporządzeniem w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej uczelni publicznych.

Rozliczanie kosztów jest dokonywane według rodzajów działalności z wyodrębnieniem finansowania z dotacji z budżetu państwa oraz przychodów własnych (art. 105 pkt 3a PSW), w ramach działalności dydaktycznej w podziale na koszty kształcenia na studiach stacjonarnych i niestacjonarnych (art. 105 pkt 3b PSW). Uczelnie posiadają autonomię co do trybu podziału środków finansowych pomiędzy poszczególne jednostki organizacyjne. W stosunku do dotacji podstawowej przepisy nie nakładają na uczelnie obowiązku zastosowania algorytmu wynikającego z rozporządzenia MNiSW do dokonania wewnętrznego podziału środków, jest on regulowany wewnętrznymi aktami uczelni (statut, rozporządzenia rektora i inne). Uczelnie jednak często po zabezpieczeniu kwoty koniecznej na pokrycie kosztów działalności ogólnej (np. na pokrycie działalności jednostek centralnych) środki z dotacji podmiotowej rozdzielają według algorytmu analogicznego do tego zapisanego w rozporządzeniu.

Zapisy art. 105 PSW i wydanego na jej podstawie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni publicznej nakładają na uczelnię publiczną zestaw ścisłych regulacji. W szczególności art. 105 pkt 3 PSW nakłada obowiązek prowadzenia rozłącznej ewidencji i rozliczania kosztów według rodzajów działalności, z wyodrębnieniem finansowania z dotacji z budżetu państwa oraz z przychodów własnych, a w ramach działalności dydaktycznej w podziale na koszty kształcenia na studiach stacjonarnych i studiach niestacjonarnych. Ścisłe regulacje dotyczące ewidencji oraz rozliczania kosztów i dotacji, a także obowiązku audytowania prawidłowości wydatkowania środków na naukę zawiera również ustawa o finansowaniu nauki.

Obowiązki te powodują: istotny wzrost zatrudnienia w działach finansowo-księgowych, potrzebę rozbudowywania systemów informatycznych, narażanie się na ryzyko uznania przez różne kontrole zewnętrzne przyjętych rozwiązań za nieprawidłowe (w obecnym kształcie regulacyjnym rektor każdej uczelni decyduje o sposobie ewidencjonowania i rozliczania kosztów, nie ma rozwiązań „centralnych”, dodatkowo interpretacje dotyczące kwalifikowalności kosztów czy prawidłowości ich wydatkowania zmieniają się w czasie i często wyniki kontroli zależą od subiektywnych ocen osób kontrolujących). Ta nadmierna regulacja prawna nade wszystko istotnie utrudnia racjonalne i efektywne wydatkowanie środków publicznych. Powszechną praktyką stosowaną w innych krajach jest pozostawienie w gestii uczelni, na co i w jaki sposób będą wydatkowane środki dotacji. Ważne jest jedynie, aby uczelnia osiągnęła wskaźniki efektu lub zrealizowała inne mierniki, do których się zobowiązała (jeśli środki były przyznane na podstawie kontraktu).

Proponowane rozwiązania

1. Należy uwolnić uczelnie ze ścisłych regulacji dotyczących gospodarki finansowej. Środki, które uczelnia otrzymuje z budżetu (poza dotacjami celowymi) powinny być traktowane jako ryczałt, a uczelnia nie miałaby obowiązku rozliczania się z wydatkowania tych środków i mogłaby samodzielnie decydować o ich wykorzystaniu.

2. Wariantowo: przy pozostawieniu rozłącznej ewidencji i obowiązku rozliczania dotacji (gorszym od opisanego w punkcie poprzednim, ale lepszym od aktualnych regulacji) byłoby uwolnienie – na wzór regulacji obowiązujących we Francji – środków finansowych otrzymywanych z innych źródeł niż budżetowe, ze statusu środków publicznych (art. 92 ust. 2 PSW każe wydzielić te środki).

3. Inne kwestie szczegółowe do uregulowania (bądź zmiany) w ustawie:

– Należy bardzo poważnie rozważyć uchylenie przepisu art. 102 ust. 3, który wbrew ustawie o rachunkowości nie przewiduje amortyzowania budynków i obiektów inżynierii lądowej i wodnej. Powoduje to niewystępowanie w rachunku kosztów uczelni kosztów amortyzacji budynków (co przykładowo zaniża koszty liczone metodą *Full Costing*). Podobnie jak w przypadku innych środków trwałych, wartość umorzenia budynków i budowli powinna być odnoszona w postaci amortyzacji w koszty, a nie zmniejszać fundusz zasadniczy uczelni.

- Uczelnie powinny mieć możliwość swobodnego lokowania wszystkich środków, również tych pochodzenia dotacyjnego.
- Należy w nowej ustawie zweryfikować działania naprawcze opisane w art. 100a PSW (m.in. skrócić okres i zmienić narastającą wielkość straty netto, po przekroczeniu których uruchamia się proces naprawczy). Uczelnia nierokująca na trwałą restrukturyzację kosztów, może – ze względów ekonomicznych – utracić samodzielność (zostać włączona do innej uczelni na zasadzie pełnej unifikacji struktury).
- Należy zmienić zapisy umowy dotyczące rozporządzenia składnikami aktywów trwałych przez uczelnie.
- Należy zmienić zasady i podstawę naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (jedną z możliwych propozycji: od podstawy naliczania odpisu, wyłączyć tę część wynagrodzeń osobowych, która ma charakter honorarium, tj., od której przysługują prawa autorskie).

4. W PSW funkcjonuje zapis odnośnie do waloryzacji wydatków budżetowych państwa (art. 93 ust. 1 i 2), co powinno być zastąpione zapisami o gwarancji nakładów na szkolnictwo wyższe jako odsetek PKB.

5. Finansowanie działalności dydaktycznej, w tym zasady i tryb przekazywania środków, powinno być uzależnione od typu uczelni: uczelnie badawcze vs. uczelnie badawczo-dydaktyczne i dydaktyczne. Zmieniony algorytm oraz docelowo trzy algorytmy.

6. Potrzebne są zmiany w rozporządzeniu w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych. Sprawy do rozstrzygnięcia odnośnie do samego algorytmu:

- Uproszczenie algorytmu – algorytm jest w obecnej formie tak skomplikowany, że trudno orzec, co musi zrobić uczelnia, żeby zwiększyć dotację (uważa się, że algorytm premiuje liczbę studentów, natomiast według MNiSW liczba studentów i doktorantów odpowiada bezpośrednio za podział tylko ok. 12,25% dotacji na dany rok budżetowy).
- Docelowo inne algorytmy podziału dla uczelni badawczych, badawczo-dydaktycznych i dydaktycznych: najpierw jeden uproszczony algorytm z różnymi wagami, np. uczelnie badawcze: składnik studencki (ale nie doktorancki, bo ten występuje w części badawczej) z obniżoną wagą, uczelnie dydaktyczne – składnik badawczy z wagą zero, z czasem różne algorytmy dla różnych typów uczelni.
- W obecnie stosowanym algorytmie jest składnik badawczy oparty o liczbę projektów oraz składnik uprawnień, co oznacza podwójną penalizację jednostek słabych naukowo (a jest to dotacja dydaktyczna).
- Obecne wskaźniki kosztochłonności nie odpowiadają kosztom rzeczywistym.

7. Uczelnie badawcze w ramach algorytmu powinny otrzymywać większy procent finansowania na badania statutowe aniżeli uczelnie badawczo-dydaktyczne, uczelnie dydaktyczne nie otrzymają dotacji statutowej, i finansowanie badań w tych jednostkach będzie możliwe wyłącznie ze źródeł grantowych.

8. Źródła grantowe (np. NCN) powinny być dostępne w takiej wysokości, żeby gwarantować wyższy współczynnik sukcesu (np. 25%) i wyższy poziom kosztów pośrednich (np. 30-40%).

9. Rozliczanie środków – ryczałtowe – wg sprawozdawczości merytorycznej, a nie ze sposobu ich wydatkowania. Wariantowo: uczelnie w pewnych granicach (np. do 15%) powinny mieć zapewnioną elastyczność zwiększania/zmniejszania środków finansowych w poszczególnych rodzajach kosztów, np. w wyniku przeniesienia części środków z dotacji dydaktycznej na rzecz badań naukowych.

10. Zasady rozliczania kosztów oraz sprawozdawczość powinny być takie same dla wszystkich strumieni finansowania (obecnie istnieje możliwość przenoszenia środków pomiędzy rodzajami kosztów w ramach jednych środków – np. w grantach NCN – a w ramach innych nie istnieje).

Wyłączenie lub znaczne ograniczenie obowiązku stosowania ustawy o zamówieniach publicznych przez szkoły wyższe do działalności naukowej (zmiany progów kwotowych nie są wystarczające, problemem jest sama procedura, np. czas i zaangażowanie pracowników uczelni, nie chroni ona jednostki przed silnymi oferentami, którzy mają większe możliwości wynikające z ich doświadczenia i udziału w wielu przetargach).

7) Reforma nauki i akademii w Ustawie 2.0 (A. Radwan)

Stworzenie konkurencyjnego rynku akademickiego, co doprowadzi do efektywniejszej alokacji ograniczonych zasobów. Obecnie przedmiotem konkurencji są środki finansowe rozdysponowywane w postaci grantów krajowych (NCN, NCBiR, FNP) i międzynarodowych (ERC). Nie dotyczy to jednak głównego strumienia finansowania nauki – tj. środków przeznaczanych na dotację statutową (finansującą część etatu pracowników naukowych, obok komponentu dydaktycznego). Konkurencja o te środki, tj. konkurencja o stanowiska pracy w uczelni powinna dawać pracownikom akademickim szerszą autonomię, tak, by mogli tworzyć oddolnie jednostki operacyjne (katedry, centra, instytutu). Jednostki te powinny być samorządne i prowadzić – w ramach posiadanych środków – autonomiczną gospodarkę finansową, co oznacza, że decyzje o wydatkowaniu środków na naukę podejmowane są bezpośrednio przez ludzi realizujących badania naukowe.

Prezentowane założenia skupiają się przede wszystkim na reformie ram prawnych dla publicznych akademickich szkół wyższych, głównie uniwersytetów. Ten priorytet wynika z głównego zamierzenia reformy, jakim jest podniesienie jakości badań naukowych oraz międzynarodowej konkurencyjności polskiego szkolnictwa wyższego. Wskazany cel w największym stopniu może zostać zrealizowany tam, gdzie obecnie jest ulokowany (choć nie w pełni wykorzystany) największy potencjał (rozmiar, marka, infrastruktura, kadry). Drugim uzasadnieniem jest finansowanie publiczne, co usprawiedliwia troskę o efektywne wydatkowanie środków budżetowych. W obecnym systemie prawnym istnieją liczne odmienne uregulowania przewidziane dla szkół niepublicznych. W przyszłej ustawie kryterium zakresu obowiązywania norm powinien stanowić fakt korzystania przez uczelnię ze

środków publicznych. Jest to kryterium właściwsze, aniżeli proste rozróżnienie na uczelnie publiczne i niepubliczne.

Najlepsze uczelnie niepubliczne powinny w większym niż obecnie zakresie korzystać ze środków publicznych – za cenę poddania się części uregulowań zaprojektowanych dla uczelni publicznych. Postulowany wzrost dotacji na badania w strumieniu finansowania publicznego dla uczelni – zarówno w ujęciu bezwzględnym, jak i względnym, tj. wobec środków przeznaczonych na dydaktykę – powinien premiować jakość i produktywność w badaniach naukowych, niezależnie od tego, czy są one prowadzone w uczelniach publicznych czy niepublicznych (obecnie jedynie nieznaczna część uczelni niepublicznych prowadzi badania naukowe).

Wprowadzony zostanie mechanizm elastycznego sterowania finansami uczelni. Środki na jej działalność pochodzą z dwóch odrębnych dotacji: podstawowej – służącej finansowaniu działalności naukowej wraz z jej zapleczem administracyjnym (dotacja naukowa podmiotowa, dotacja naukowa administracyjna i dotacja administracyjna) oraz dotacji dydaktycznej – służącej finansowaniu działalności dydaktycznej.

Proponowana formuła „angażowania ułamkowego” będzie połączona z eliminacją patologii wieloetatowości, która prowadzi do fikcji w zakresie prowadzenia rzetelnych badań naukowych i zaangażowania w sprawy uczelni. Otwarta pozostaje kwestia możliwości zadysponowania „ułamkiem zaangażowania” w jednostkach poza uczelnią macierzystą. Atutem dopuszczenia takiego zaangażowania byłaby fluktuacja idei, wzmocnienie interdyscyplinarności oraz konsolidacja mocy w obrębie jednostek o dużym potencjale zasobu wiedzy. Ryzykiem będzie odnowienie w jakiejś postaci obecnie istniejącej patologii wieloetatowości. Zabezpieczeniem przed tym ryzykiem powinno być uzdrowienie ustroju uczelni (silny Prezydent, Dziekan z nominacji Prezydenta, niezależna od społeczności akademickiej Rada Powiernicza).

Minister Nauki ustalać będzie proporcję pomiędzy obydwojema rodzajami dotacji, jak i stopień związania uczelni w zakresie dysponowania dotacją naukową. Może on przyjąć model obligatoryjnego przekazywania przez uczelnię większej części dotacji naukowej jednostkom operacyjnym w oparciu o wyniki ich działalności naukowej lub model przekazywania większej części dotacji naukowej do dyspozycji władz uczelni, z zastrzeżeniem obowiązku wydatkowania środków pochodzących z określonej dotacji na zadania, realizacji których służy dotacja.

W modelu pierwszym wzmocniona zostanie autonomia jednostek operacyjnych, w których podejmowane będą decyzje co do sposobu wydatkowania środków (w tym decyzje o zatrudnieniu i utworzeniu nowych etatów). W modelu drugim kreatorem polityki naukowej uczelni pozostaną jej władze centralne, ustalające zasady podziału środków pomiędzy jednostki operacyjne; tj. środki na badania trafiają bezpośrednio do operacyjnych jednostek operacyjnych (katedr, centrów, instytutów), według algorytmu uwzględniającego z jednej strony rodzaj jednostki: im większa (katedra < centrum < instytut), tym większy mnożnik, z

drugiej zaś (nade wszystko), jakość i produktywność naukowej jednostki (premia za doskonałość). Środki na badania stanowiąc będą przede wszystkim koszty pośrednie, umożliwiające zatrudnienie asystentów, asystentów projektowych i młodszych asystentów, zatrudnienie personelu pomocniczego (sekretarskiego), sfinansowanie dodatkowych wyjazdów konferencyjnych etc. Dzięki zatrudnianiu asystentów przez ośrodki, które uzyskały środki za doskonałość w nauce, dojdzie do pożądanego stanu, w którym płodne naukowo jednostki uczestniczą w formowaniu nowego pokolenia naukowców, a te, które nie są płodne, nie mają takiej możliwości, bądź mają ją bardzo ograniczoną;

Nastąpi urynkowanie niektórych dóbr, takich jak na przykład pomieszczenia: jeśli operacyjne jednostki organizacyjne uczelni otrzymają – zamiast pomieszczeń – środki na ich wynajęcie od uczelni, wówczas pomieszczenia trafią do tych, którzy rzeczywiście najbardziej ich potrzebują. W zakresie dostępu do aparatury potrzebna będzie dodatkowa koordynacja, najlepiej na poziomie władz wydziału;

Partnerem dla dziekana przy ustalaniu oferty dydaktycznej jest operacyjna jednostka organizacyjna, u której dziekan zamawia kursy (wykłady, seminaria, warsztaty etc.), a która ustala wewnętrznie, w jaki sposób oferta dydaktyczna zostanie zrealizowana;

Zapewniona zostanie możliwość – w zakresie i na warunkach określonych w statucie – tworzenia w obrębie uczelni jednostek wyposażonych w podmiotowość prawną. Pozwoli to z jednej strony uelastyczyć procesy zarządzania finansowego, wzmacniając niezależność jednostek prowadzących intensywną działalność badawczą.

7. Podsumowanie

Poprzedzające części raportu pokazują bogactwo możliwych rozwiązań. Mimo tego, podstawowe założenia wskazują w sposób spójny dość wyraźny kierunek zmian.

Kierunek ten został podjęty w projekcie Ustawy 2.0. Widać w nim determinację ustawodawcy, by uczynić system finansowania uczelni bardziej sprawnym narzędziem projakościowych zmian, niż jest to możliwe dzisiaj. Dotyczy to każdego z trzech głównych czynników, warunkujących ich przeprowadzenie.

Zatem, po pierwsze, projekt ustawy proponuje znaczne poszerzenie autonomii organizacyjnej uczelni, dając zatem szansę bardziej optymalnego zagospodarowania środków, które uczelnia otrzyma do dyspozycji. Swoboda wykreowania struktury wewnętrznej, najlepiej dopasowanej do misji danej uczelni, jeśli zostanie dobrze wykorzystana, umożliwi bardziej efektywną alokację środków, jakimi dysponuje uczelnia.

Po drugie, projekt przewiduje zmniejszenie liczby strumieni finansowania, co pozwoli na ich bardziej elastyczne wykorzystanie. W szczególności projekt przewiduje zmianę ustawy o działach, co umożliwi połączenie strumienia środków na badania ze strumieniem środków na kształcenie studentów.

Po trzecie, wdrożeniu ustawy ma (zgodnie z deklaracją MNiSW) towarzyszyć przyrost środków finansowych, przeznaczonych dla szkolnictwa wyższego i nauki. Otwartą kwestią pozostaje wysokość tego przyrostu w kolejnych latach.

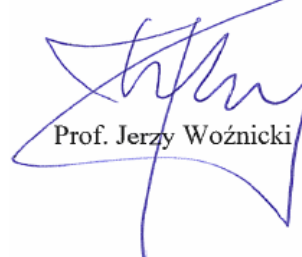
Projekt ustawy przewiduje też pewne uproszczenie gospodarki finansowej uczelni, ale jest to trudne, gdyż wpisuje się ona w ogólne, bardzo rygorystyczne, przepisy regulujące obieg środków publicznych.

Projekt ustawy przewiduje też dotację projakościową, dla najlepszych, wyłonionych w konkursie, uczelni badawczych, w wysokości do 10% rocznego budżetu, przez okres kilku lat. Nie ma wątpliwości, że jest to bardzo potrzebna dotacja, bez której nie są możliwe istotne zmiany, niezbędne do tego, by skutecznie konkurować z najlepszymi uniwersytetami świata. Pewien niepokój budzi jednak wskazanie konkretnego odsetka przyrostu dotacji. Zdając sobie sprawę z poziomu zamożności naszego kraju, trudno oczekiwać szybkiego przyrostu finansowania naszych najlepszych uczelni do poziomu zbliżonego do zasobności czołowych uczelni świata. Z drugiej strony, dekretacja przyrostu na poziomie 10% nie pozwala żywić nadziei, że z czasem dotacja projakościowa będzie – w miarę przyrostu zamożności kraju – rosła. Z proponowanym zapisem, nawet powiększenie tej dotacji do poziomu 15% wymagać będzie nowelizacji ustawy.

Projekt bardzo mocno wspiera rozwój naukowy najlepszych uczelni badawczych. Jednocześnie, bardzo słusznie, dostrzega potrzebę istnienia uczelni zawodowych, nastawionych na kształcenie absolwentów przygotowanych na poziomie wyższym do podjęcia pracy w dość szerokich wachlarzach zawodów. Istnienie dotacji projakościowej tylko dla uczelni badawczych oraz charakterystyka ustawowa uczelni zawodowych poprzez brak dobrych atrybutów badawczych stawia potencjalne uczelnie zawodowe w niekorzystnym świetle. Nie będzie to sprzyjać podejmowaniu się misji kształcenia zawodowego nawet przez istotnie słabsze uczelnie, które mogłyby się z tego zadania zupełnie dobrze wywiązywać. Zespół sugeruje rozważenie możliwości utworzenia symetrycznej dotacji projakościowej, adresowanej do najlepszych uczelni zawodowych.

Propozycje rozwiązań finansowych, zawarte w projekcie ustawy, stwarzają szanse na poprawę warunków działalności dobrych uczelni. Warto mieć uświadomić sobie, że środowisko akademickie tych uczelni skorzysta z owych szans tylko wtedy, gdy zechce w umiejętny sposób skorzystać z poszerzonej autonomii organizacyjnej. Czekają nas więc poważna debata na ten temat, która z pewnością będzie towarzyszyć tworzeniu nowych statutów. Optymalizacja wewnątrzuczelnianych strumieni finansowania będzie ważnym elementem tej debaty.

Przewodniczący
Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego



Prof. Jerzy Woźnicki