

MINISTERSTWO NAUKI I SZKOLNICTWA WYŻSZEGO

INFORMACJA

**OCENA FUNKCJONOWANIA ALGORYTMU
PODZIAŁU TZW. DOTACJI PODSTAWOWEJ
DLA UCZELNI PUBLICZNYCH**

Materiał dla Podkomisji stałej
ds. nauki i szkolnictwa wyższego

Warszawa, wrzesień 2015 r.

Wstęp – zmiany wprowadzone do algorytmu w ostatnich latach

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 algorytmu podziału dotacji podstawowej w ostatnich latach wprowadzono szereg modyfikacji, mających na celu dostosowanie go do skutków niżu demograficznego, zachęcenie uczelni do prowadzenia samodzielnych badań naukowych oraz zapewnienia lepszej jakości procesu dydaktycznego, a także ograniczenia wieloletowości zatrudnienia nauczycieli akademickich, co również powinno korzystnie wpłynąć na podniesienie jakości kształcenia i badań naukowych.

W latach 2012–2015 do algorytmu podziału dotacji podstawowej wprowadzono szereg zmian mających na celu dalsze wzmocnienie projakościowego charakteru podziału środków tej dotacji, m.in.:

- w ramach składnika studencko-doktoranckiego wprowadzono podział uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich na **osoby otrzymujące stypendium doktoranckie** (uwzględnianych z wyższą wagą) oraz nieotrzymujące stypendium doktoranckiego, mający na celu wspieranie kształcenia kadry i zachęcenia uczelni publicznych do przyznawania stypendiów doktoranckich;
- wprowadzono zachętę dla publicznych uczelni zawodowych do uruchamiania **kształcenia na profilu praktycznym**, zgodnie z którą studenci studiów stacjonarnych studiujący w takich uczelniach na kierunku o profilu praktycznym będą uwzględniani w algorytmie z wyższą wagą;
- wprowadzono, a następnie wzmocniono, **mechanizm premiujący łączące się uczelnie publiczne**, który jest rozwiązaniem zaprojektowanym pod kątem podnoszenia jakości kształcenia oraz wspomagania w uczelniach procesów dostosowujących je do współczesnych warunków demograficznych. Zmiana ta ma na celu zapewnienie stabilizacji finansowej nowo powstałych uczelni publicznych, tak aby zapewnić im środki niezbędne do przeprowadzenia odpowiednich zmian organizacyjnych i wzmocnienia wybranych aspektów działalności. Zachęci to uczelnie publiczne do podjęcia prac zmierzających do przeprowadzania połączeń, które z kolei umożliwią korzystanie z efektu synergii wynikającego ze wzmocnienia potencjału dydaktycznego i naukowego.
- zmieniono **sposób określania liczby nauczycieli akademickich** w ramach składnika kadrowego – obecnie nauczyciele akademicy uwzględniani są w algorytmie **według posiadanych przez nich stopni i tytułów naukowych** (zależnych od rozwoju

naukowego i jakości badań), a nie, jak dotychczas, według zajmowanych stanowisk uczelnianych zależnych od polityki personalnej uczelni. Jest to rozwiązanie promujące dynamiczny model kariery naukowej oraz jakość kształcenia. Dotychczasowe rozwiązanie w większym stopniu nagradzało awans na stanowiskach wewnątrz uczelni, który nie musiał być jednak powiązany z awansem naukowym;

- wprowadzono również niższą wagę dla nauczycieli akademickich, dla których uczelnia nie jest **podstawowym miejscem pracy**, natomiast nauczyciele akademicy, dla których uczelnia jest podstawowym miejscem pracy, uwzględniani są z wagą wyższą. Zmiana ma na celu promowanie – poprzez wprowadzenie zachęty finansowej – zatrudnienia w podstawowym miejscu pracy, tak by kadra nauczycielska była bardziej związana z uczelnią i tym samym w większym stopniu angażowana w rozwój uczelni;
- zastąpiono składnik zrównoważonego rozwoju składnikiem dostępności kadry, a następnie **składnikiem proporcjonalnego rozwoju kształcenia**. Nowy składnik ma za zadanie premiowanie uczelni, w których poprzez ograniczenie masowości kształcenia zapewnia się lepszą jakość procesu dydaktycznego. Dzięki takiemu rozwiązaniu uczelnie będą kładły większy nacisk na zapewnienie intensywniejszego kontaktu studentów i doktorantów, w ramach procesu kształcenia, z nauczycielami akademickimi.
- **zmieniono sposób uwzględniania liczby projektów badawczych** w ramach składnika badawczego – wprowadzono odmienne wagi dla projektów badawczych w ramach programów międzynarodowych (projekty te uwzględniane są z wyższą wagą) oraz krajowych projektów badawczych, a także wyższą wagę dla projektów realizowanych przez uczelnie samodzielnie lub jako lidera konsorcjum, natomiast projektom realizowanym przez uczelnie jako członka konsorcjum (niebędącego liderem) przypisano wagę niższą;
- ponadto w składniku badawczym uwzględniono także projekty badawcze realizowane w ramach Narodowego Programu Rozwoju Humanistyki, programu Rozwój Sportu Akademickiego oraz wszystkie projekty badawcze realizowane w ramach programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020) „HORYZONT 2020”;
- **obniżono wartość stałej przeniesienia** dla poszczególnych grup uczelni z poziomu 0,7 do poziomu 0,65 (z wyjątkiem uczelni artystycznych), tak aby nie wywoływać dużego zróżnicowania poziomu dotacji dla poszczególnych uczelni w porównaniu do roku poprzedniego, jednocześnie zwracając uwagę na dążenie do zwiększenia roli w algorytmicznym podziale dotacji składników niezależnych od dotacji z poprzedniego roku;
- **zmieniono wagi poszczególnych składników** algorytmu.

Sposób podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych

Obecnie sposób podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych określa rozporządzenie 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).

Powyższe rozporządzenie zastąpiło uregulowania zawarte w uprzednio obowiązującym rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 lutego 2012 r. w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 789.).

Wspomniane rozporządzenie określa sposób podziału dotacji, o których mowa w art. 94 ust. 1 pkt 1–6, 8, 9 i 11 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – *Prawo o szkolnictwie wyższym* (Dz.U. z 2012 r. poz. 572, z późn. zm.), dla uczelni publicznych oraz dotacji, o której mowa w ust. 4a tegoż artykułu, tj. przeznaczonych dla uczelni niepublicznych na zadania związane ze stwarzaniem studentom i doktorantom, będącym osobami niepełnosprawnymi, warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia.

Zasady podziału dotacji dla uczelni publicznych stosuje się również do sześciu uczelni prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe finansowanych z budżetu państwa na zasadach uczelni publicznych na podstawie odrębnych przepisów, tj.: Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II w Krakowie, Papieskiego Wydziału Teologicznego w Warszawie, Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu, Akademii Ignatianum w Krakowie oraz Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie.

W odniesieniu do dotacji podstawowej, o której mowa w art. 94 ust. 1 pkt 1 ustawy – *Prawo o szkolnictwie wyższym* określono sposób jej podziału odrębnie dla:

- cywilnych uczelni publicznych (uczelnie akademickie i zawodowe łącznie z uczelniami wojskowymi w zakresie kształcenia osób cywilnych, uczelnie artystyczne, uczelnie medyczne, uczelnie morskie),
- uczelni wojskowych w zakresie kształcenia osób wojskowych (dotacja z części budżetu państwa, której dysponentem jest Minister Obrony Narodowej) oraz
- uczelni służb państwowych,

ze względu na specyficzny charakter każdego z tych rodzajów uczelni.

I. Dotacja podstawowa dla cywilnych uczelni publicznych (łącznie z osobami cywilnymi kształcącymi się w uczelniach wojskowych) – art. 94 ust. 1 pkt 1 ustawy – *Prawo o szkolnictwie wyższym*.

1. Sposób podziału tej dotacji zakłada wydzielenie:
 - 1) części zasadniczej, obejmującej kwoty wydzielone odrębnie dla uczelni akademickich i zawodowych;
 - 2) części uzupełniającej, nieprzekraczającej 2,0% ogólnej kwoty dotacji, na rzecz podziałów uzupełniających i korygujących.

2. Część zasadnicza dotacji podstawowej dzielona jest według formuły algorytmicznej obejmującej:
 - 1) stałą przeniesienia z roku poprzedniego;
 - 2) składnik studencko-doktorancki;
 - 3) składnik kadrowy;
 - 4) składnik proporcjonalnego rozwoju kształcenia;
 - 5) składnik badawczy;
 - 6) składnik uprawnień;
 - 7) składnik wymiany.

3. Stałą przeniesienia z roku poprzedniego oraz udziały poszczególnych składników w formule algorytmicznej w części niezależnej od dotacji z roku poprzedniego określa się w następujący sposób:

Wyszczególnienie	Stała przeniesienia	składnik studencko-doktorancki	składnik kadrowy	składnik proporcjonalnego rozwoju kształcenia	składnik badawczy	składnik uprawnień	składnik wymiany
uczelnie akademickie MNiSW oraz akademickie uczelnie wojskowe w zakresie kształcenia osób cywilnych	0,65	0,35	0,35	0,10	0,10	0,05	0,05
uczelnie zawodowe MNiSW oraz zawodowe uczelnie wojskowe w zakresie kształcenia osób cywilnych	0,65	0,35	0,35	0,30	0,00	0,00	0,00
uczelnie medyczne	0,65	0,35	0,35	0,10	0,10	0,05	0,05
uczelnie artystyczne	0,70	0,45	0,43	0,05	0,02	0,05	0,00
uczelnie morskie	0,65	0,35	0,35	0,10	0,10	0,05	0,05

4. Składnik studencko-doktorancki uwzględnia:

- 1) z wagą 1,0: liczbę studentów studiów stacjonarnych, łącznie z osobami niebędącymi obywatelami polskimi uprawnionymi do podejmowania i odbywania studiów na zasadach obowiązujących obywateli polskich oraz przyjętymi na studia na podstawie umów międzynarodowych lub decyzji właściwego ministra, odbywającymi pełny cykl kształcenia (z wyłączeniem osób po ostatnim roku studiów bez egzaminu dyplomowego), przemnożoną przez wskaźniki kosztochłonności tych studiów;
- 2) z wagą 5,0: liczbę uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich łącznie z osobami niebędącymi obywatelami polskimi, o których mowa w art. 43 ustawy (z wyłączeniem osób pozostających z uczelnią w stosunku pracy), niepobierających stypendia doktoranckie;
- 3) z wagą 1,0: liczbę uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich łącznie z osobami niebędącymi obywatelami polskimi, o których mowa w art. 43 ustawy (z wyłączeniem osób pozostających z uczelnią w stosunku pracy), niepobierających stypendiów doktoranckich albo pobierających środki finansowe w wysokości kwoty zwiększenia stypendium doktoranckiego, o których mowa w art. 200a ust. 2 ustawy;
- 4) z wagą 1,5: liczbę cudzoziemców – uczestników rocznych kursów przygotowawczych do podjęcia nauki w języku polskim w jednostkach wyznaczonych przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, którym przysługują uprawnienia osób odbywających studia wyższe.

W przypadku, gdy liczba studentów stacjonarnych wykazanych przez poszczególne uczelnie przekroczy liczbę studentów określoną dla uczelni zgodnie z art. 8 ust. 4 ustawy (wzrost powyżej 2% względem roku ubiegłego lub liczby określonej decyzją ministra), w algorytmie podziału dotacji uwzględnia się ją z zastosowaniem tzw. mechanizmu korygującego, a więc po pomniejszeniu o iloczyn liczby studentów, o którą nastąpiło przekroczenie, oraz przeciętnej ważonej kosztochłonności kierunków studiów prowadzonych w uczelni.

Dla kierunków o profilu praktycznym w uczelniach zawodowych zastosowano dodatkowy przelicznik 1,2 mający za zadanie premiować kształcenie praktyczne w tych uczelniach.

5. Składnik kadrowy obejmuje:

- 1) przeciętną liczbę nauczycieli akademickich posiadających tytuł naukowy profesora lub tytuł profesora sztuki – z wagą 2,5;
- 2) przeciętną liczbę nauczycieli akademickich posiadających stopień naukowy doktora habilitowanego lub stopień doktora habilitowanego sztuki – z wagą 2,0;
- 3) przeciętną liczbę nauczycieli akademickich posiadających stopień naukowy doktora lub stopień doktora sztuki – z wagą 1,5;

- 4) przeciętną liczbę nauczycieli akademickich posiadających tytuł zawodowy magistra lub równorzędny – z wagą 1,0;
- 5) liczbę osób niebędących obywatelami polskimi, posiadających tytuł naukowy profesora lub tytuł profesora sztuki lub zatrudnionych na stanowisku profesora w innej uczelni lub instytucie badawczym, lub instytucie naukowym Polskiej Akademii Nauk, lub zagranicznej uczelni, lub zagranicznej instytucji naukowej, które w poprzednim roku akademickim przeprowadziły co najmniej 60 godzin zajęć w danej uczelni publicznej (z wyłączeniem osób pozostających z i-tą uczelnią publiczną w stosunku pracy) – z wagą 4,0;
- 6) liczbę osób niebędących obywatelami polskimi, posiadających tytuł naukowy profesora lub tytuł profesora sztuki lub zatrudnionych na stanowisku profesora w innej uczelni lub instytucie badawczym, lub instytucie naukowym Polskiej Akademii Nauk, lub zagranicznej uczelni, lub zagranicznej instytucji naukowej, które w poprzednim roku akademickim przeprowadziły co najmniej 60 godzin zajęć w danej uczelni publicznej (z wyłączeniem osób pozostających z i-tą uczelnią publiczną w stosunku pracy) w okresie dłuższym niż 3 miesiące – z wagą 5,0.

Dodatkowo nauczyciele akademicy, dla których uczelnia nie jest podstawowym miejscem pracy uwzględniani są w tym składniku z mniejszą wagą względem nauczycieli akademickich, dla których uczelnia jest podstawowym miejscem pracy.

6. Składnik proporcjonalnego rozwoju kształcenia uwzględnia:

- 1) sumy przeciętnych liczb nauczycieli akademickich – z wagą 1,0 dla zatrudnionych w uczelni jako podstawowym miejscu pracy oraz 1,5, dla których uczelnia nie jest podstawowym miejscem pracy;
- 2) sumy liczb: studentów studiów stacjonarnych I stopnia z wagą 1,0, studentów studiów stacjonarnych II i uzupełniających studiów magisterskich z wagą 2,0 oraz uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich z wagą 2,5.

Analogicznie jak w składniku studencko-doktoranckim zastosowano mechanizm korygujący w przypadku przekroczenia przez poszczególne uczelnie dozwolonej liczby studentów stacjonarnych, określoną zgodnie z przepisami art. 8 ust. 4 ustawy.

7. Składnik badawczy uwzględnia:

- 1) liczbę projektów krajowych realizowanych jako lider konsorcjum lub samodzielny wykonawca oraz projekty badawcze realizowane w ramach programu pn. „Narodowy Program Rozwoju Humanistyki” oraz programu pn. „Rozwój Sportu Akademickiego” (z wagą 1,0), a także liczbę projektów krajowych realizowanych jako członek konsorcjum niebędący liderem tego konsorcjum (z wagą 0,5);

- 2) liczbę projektów międzynarodowych realizowanych jako lider konsorcjum lub samodzielny wykonawca (z wagą 2,0) oraz realizowanych jako członek konsorcjum niebędący liderem tego konsorcjum (z wagą 1,0);
- 3) liczbę projektów międzynarodowych realizowanych w ramach programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020) „HORYZONT 2020” jako lider konsorcjum lub samodzielny wykonawca (z wagą 4,0) oraz realizowanych jako członek konsorcjum niebędący liderem tego konsorcjum (z wagą 2,0).

W składniku wykorzystywane są dane o liczbie projektów badawczych uzyskiwane od Narodowego Centrum Nauki, Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, Krajowego Punktu Kontaktowego Projektów Badawczych UE oraz dane własne MNiSW.

8. Składnik uprawnień uwzględnia liczbę uprawnień do nadawania stopnia doktora habilitowanego (z wagą 2,0) oraz liczbę uprawnień do nadawania stopnia doktora (z wagą 1,0).
9. Składnik wymiany obejmuje liczbę studentów i uczestników studiów doktoranckich, wyjeżdżających za granicę w ramach wymiany międzynarodowej na kształcenie trwające co najmniej trzy miesiące (z wagą 1,0) oraz liczbę studentów i uczestników studiów doktoranckich przyjeżdżających z zagranicy w ramach wymiany międzynarodowej na kształcenie trwające co najmniej trzy miesiące (z wagą 3,0).

Dodatkowo w rozporządzeniu wprowadzona jest zachęta do łączenia się uczelni publicznych, zgodnie z którą jeżeli w okresie pięciu lat następujących po roku utworzenia uczelni publicznej w wyniku połączenia uczelni publicznych, dotacja podstawowa będzie niższa niż 102% sumy dotacji podstawowych przyznanych połączonym uczelniom w roku połączenia, minister nadzorujący tę uczelnię uzupełnia dotację do wysokości stanowiącej 102% sumy dotacji podstawowych, które przyznał połączonym uczelniom w roku poprzedzającym rok połączenia.

II. Dotacja podstawowa z budżetu MON dla uczelni wojskowych – art. 94 ust. 1 pkt 1 ustawy – *Prawo o szkolnictwie wyższym*.

1. Z dotacji podstawowej z budżetu MON wydziela się:
 - 1) część zasadniczą;
 - 2) część uzupełniającą, nie przekraczającą 2,0% ogólnej kwoty dotacji podstawowej z budżetu MON, na rzecz podziałów uzupełniających i korygujących.
2. Część zasadnicza dotacji podstawowej z budżetu MON dzielona jest według formuły algorytmicznej uwzględniającej:
 - 1) stałą przeniesienia z roku poprzedniego, określoną na poziomie 0,4;
 - 2) człon niezależny od dotacji z roku poprzedniego, uwzględniający składnik studencko-doktorancki z wagą 0,7 oraz składnik kadrowy z wagą 0,3.
3. Składnik studencko-doktorancki uwzględnia przeliczeniowe liczby:
 - 1) studentów studiów stacjonarnych będących żołnierzami zawodowymi, z wyłączeniem osób po ostatnim roku studiów bez egzaminu dyplomowego, według kierunków studiów – z wagą 1,0;
 - 2) studentów studiów stacjonarnych będących kandydatami na żołnierzy zawodowych, z wyłączeniem osób po ostatnim roku studiów bez egzaminu dyplomowego, według kierunków studiów – z wagą 1,0;
 - 3) uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich będących żołnierzami zawodowymi lub kandydatami na żołnierzy zawodowych, według dziedzin nauki – z wagą 5,0

– przy uwzględnieniu wskaźników kosztochłonności poszczególnych kierunków studiów oraz dziedzin nauki;

 - 4) studentów studiów stacjonarnych będących żołnierzami zawodowymi i kandydatami na żołnierzy zawodowych, odbywających w ramach studiów szkolenie wojskowe z wyłączeniem osób po ostatnim roku studiów bez egzaminu dyplomowego, według kierunków studiów – z wagą 1,5.
4. Składnik kadrowy obejmuje przeciętną liczbę zatrudnionych (w przeliczeniu na pełne etaty) nauczycieli akademickich:
 - 1) posiadających tytuł naukowy profesora lub tytuł profesora sztuki – z wagą 2,5;
 - 2) posiadających stopień naukowy doktora habilitowanego lub stopień doktora habilitowanego sztuki – z wagą 2,0;
 - 3) posiadających stopień naukowy doktora lub stopień doktora sztuki – z wagą 1,5;
 - 4) posiadających tytuł zawodowy magistra lub równorzędny – z wagą 1,0;

III. Dotacja podstawowa dla uczelni służb państwowych – art. 94 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym.

1. Dotacja podstawowa dla uczelni służb państwowych dzielona jest według formuły algorytmicznej uwzględniającej:
 - 1) stałą przeniesienia z poprzedniego roku, określoną na poziomie 0,7;
 - 2) człon niezależny od dotacji z roku poprzedniego, uwzględniający składnik studencko-doktorancki z wagą 0,7 oraz składnik kadrowy z wagą 0,3.
2. Składnik studencko-doktorancki skonstruowany jest jako udział sumy przeliczeniowych liczb:
 - 1) studentów studiów stacjonarnych z wyłączeniem funkcjonariuszy, w tym w służbie kandydackiej, oraz osób po ostatnim roku studiów bez egzaminu dyplomowego, według kierunków studiów – z wagą 1,0;
 - 2) studentów studiów stacjonarnych – funkcjonariuszy, w tym w służbie kandydackiej, z wyłączeniem osób po ostatnim roku studiów bez egzaminu dyplomowego, według kierunków studiów – z wagą 2,0;
 - 3) uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich, według dziedzin nauki – z wagą 5,0

– przy uwzględnieniu wskaźników kosztochłonności poszczególnych kierunków studiów oraz dziedzin nauki.
3. Składnik kadrowy obejmuje przeciętną liczbę nauczycieli akademickich zatrudnionych (w przeliczeniu na pełne etaty) na stanowiskach:
 - 1) profesora zwyczajnego, profesora nadzwyczajnego i profesora wizytującego – z wagą 2,0;
 - 2) docenta, adiunkta i starszego wykładowcy – z wagą 1,5;
 - 3) asystenta, wykładowcy, lektora lub instruktora – z wagą 1,0.

Uwagi szczegółowe i kontrowersje dotyczące funkcjonowania algorytmu podziału dotacji podstawowej

Dotacja podstawowa to najbardziej stabilne źródło przychodów wszystkich uczelni publicznych. Kolejnym są środki pozyskane na prowadzenie badań (w przypadku większości uczelni akademickich). Opłaty za świadczone usługi edukacyjne to trzecie źródło, jednak jego rola w budżetach wielu uczelni systematycznie maleje. Uczelnie mogą również prowadzić działalność gospodarczą (oferować usługi), wynajmować powierzchnie (czerpać pożytki z mienia), a także korzystać z oprocentowanych rachunków czy lokat bankowych.

Algorytm podziału dotacji podstawowej jest jednym z narzędzi kształtowania polityki szkolnictwa wyższego, ale nie zastępuje i nie może zastąpić stosowania wszystkich innych narzędzi. Przykładowo, dążąc do ograniczenia liczby studentów, trzeba wprowadzić stosowne ograniczenia organizacyjne; jest to jedyny skuteczny instrument. Próby rozwiązywania wszystkich problemów szkolnictwa wyższego poprzez ustawiczne zmiany algorytmu będą prowadzić jedynie do ustawicznych zmian algorytmu. Algorytm jest narzędziem służebnym wobec szerszej koncepcji funkcjonowania szkolnictwa wyższego i powinien ulegać gruntownej zmianie wtedy, kiedy zmiana tej koncepcji będzie tego wymagać.

Wokół naliczenia dotacji podstawowej w ostatnim czasie narosło wiele mitów, które mogą wynikać ze skomplikowania określającego go wzoru. Należy do nich np. błędne przesvědzenie, że wysokość dotacji dla uczelni zależy przede wszystkim od liczby studentów, spowodowane silnym przywiązaniem publicystów do wcześniej głoszonej tezy, że dotacja jest dzielona tylko w zależności od liczby studentów oraz próbami jej udowodnienia, mimo płynących z MNiSW informacji o odmiennym stanie faktycznym. Innym jest przekonanie o nieopłacalności zatrudniania nauczycieli akademickich.

Pomijanie znaczenia konstrukcji algorytmu opartej na udziale parametru danej uczelni w sumie parametrów wszystkich uczelni

Podstawowym założeniem algorytmu jest, że w części dotacji zależnej od stałej przeniesienia, jak i części dotyczącej bieżących parametrów, a także w każdym składniku, uwzględniany jest **udział parametrów danej uczelni względem sumy parametrów wszystkich uczelni**. Taka konstrukcja formuły algorytmu wpływa na silniejszą konkurencję między uczelniami i motywuje je do osiągnięcia lepszych parametrów.

Dla przykładu przeliczeniowa liczba nauczycieli akademickich danej uczelni odnoszona jest do sumy przeliczeniowej liczby nauczycieli akademickich we wszystkich uczelniach. Powyższe oznacza, iż np. spadek liczby studentów w danej uczelni nie musi przełożyć się na spadek naliczonej dotacji, gdyż w innych uczelniach także może nastąpić spadek liczby studentów i, co za tym idzie, udział danej uczelni może pozostać na dotychczasowym poziomie, a nawet wzrosnąć.

Konsekwencją podziału dotacji na podstawie udziału parametrów uczelni w sumie parametrów wszystkich uczelni jest brak możliwości określenia z wyprzedzeniem, nie znając parametrów innych uczelni, środków jakie dostaną poszczególne uczelnie.

Kontrowersje związane ze stałą przeniesienia

Poszczególne grupy środowiska akademickiego mają odmienne oczekiwania co do wartości stałej przeniesienia – część uczelni (np. uczelnie zawodowe oraz akademie wychowania fizycznego) uważa, że powinna ona kształtować się na wyższym poziomie, tak aby zapewnić uczelniom maksymalną stabilizację finansową, zaś część (przede wszystkim prężnie działające duże uniwersytety i uczelnie techniczne), że należy ograniczyć jej znaczenie na rzecz składników bieżących w celu wzmocnienia projakościowego charakteru algorytmu podziału dotacji podstawowej.

Zdaniem Ministerstwa utrzymywanie we wzorze określającym sposób podziału dotacji podstawowej stałej przeniesienia na aktualnie obowiązującym poziomie 0,65 pozwala na osiągnięcie kompromisu w tej kwestii. Z jednej strony ma na celu ograniczenie dynamiki zmian i, co za tym idzie, zapobiega nagłym kłopotom finansowym mniejszych i słabszych uczelni. Z drugiej strony motywuje uczelnie do rozwoju oraz dbania o podnoszenie jakości procesu kształcenia i prowadzonych badań naukowych poprzez dbanie o osiągnięcie dobrych parametrów w ramach składników niezależnych od dotacji z poprzedniego roku.

Przyjęcie stałej przeniesienia na poziomie 0,65 powoduje, że uczelnie mogą spodziewać się, że otrzymają co najmniej około 65% dotacji z roku ubiegłego. Pozostała część kwoty dotacji dla uczelni uzależniona jest od bieżących parametrów ilościowych i jakościowych.

Mit: Algorytm koncentruje się wyłącznie na liczbie studentów, a dotacja „idzie” za studentem

Jak wskazano w poprzedniej części – **algorytm już obecnie** oprócz parametrów ilościowych, takich jak liczba studentów studiów stacjonarnych i uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich (składnik studencko-doktorancki) czy liczba nauczycieli akademickich (składnik kadrowy), **uwzględnia szereg parametrów jakościowych**, tj.:

- ✓ liczbę realizowanych przez uczelnie projektów badawczych (składnik badawczy, który premiuje aktywność badawczą i ma – podobnie jak pozostałe wskaźniki – bezpośredni wpływ na wysokość przyznawanej dotacji, choć dotacja podstawowa nie jest co do zasady przeznaczona na finansowanie badań naukowych);
- ✓ liczbę uprawnień do nadawania stopnia doktora habilitowanego lub doktora – stanowiącą element stymulujący aktywność uczelni akademickich na polu rozwoju dydaktyki (składnik uprawnień);

- ✓ współpracę międzynarodową (składnik wymiany studentów i doktorantów oraz liczba profesorów zagranicznych w składniku kadrowym);
- ✓ zapewnienie odpowiedniego poziomu kształcenia (składnik proporcjonalnego rozwoju kształcenia) poprzez relację między liczbą kształconych studentów i doktorantów a liczbą kadry naukowo-dydaktycznej uczelni.

Liczba studentów stacjonarnych uczelni występuje w algorytmie w dwóch składnikach: studencko-doktoranckim i proporcjonalnego rozwoju kształcenia – w obu tych przypadkach nie mamy do czynienia z faktyczną liczbą studentów.

W składniku studencko-doktoranckim liczba studentów i doktorantów uwzględniana jest po przemnożeniu jej przez kosztochłonność kierunków studiów i stacjonarnych studiów doktoranckich (mamy tu do czynienia z tzw. „przeliczeniową” liczbą studentów).

Wartość wskaźnika kosztochłonności poszczególnych kierunków studiów i studiów doktoranckich – od 1 do 3 – określana jest na podstawie rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 9 lutego 2012 r. w sprawie sposobu i trybu ustalania wskaźników kosztochłonności dla poszczególnych kierunków studiów stacjonarnych pierwszego i drugiego stopnia, jednolitych studiów magisterskich oraz obszarów kształcenia, a także dla stacjonarnych studiów doktoranckich (Dz. U. z 2015 r. poz. 998). Wyższa kosztochłonność oznacza m.in. konieczność kształcenia w mniejszych grupach oraz zapotrzebowanie na większe zaangażowanie kadry w proces kształcenia, a zatem nie dochodzi do premiowania masowego kształcenia, np. wskaźnik kosztochłonności dla kierunku prawo wynosi 1,0, natomiast dla kierunku astronomia wynosi 3,0.

Natomiast w składniku proporcjonalnego rozwoju kształcenia uwzględniana jest relacja liczby studentów i doktorantów do kadry akademickiej w taki sposób, że premiowane są te uczelnie, które mają mniej studentów w proporcji do liczby nauczycieli akademickich.

Należy również podkreślić, iż waga składnika studencko-doktoranckiego dla uczelni akademickich finansowanych z budżetu MNiSW wynosi 35%, co po przemnożeniu jej przez udział składników zmiennych w algorytmie, który wynosi również 35%, powoduje, że „przeliczeniowa” (z uwzględnieniem wskaźników kosztochłonności) **liczba studentów i doktorantów odpowiada bezpośrednio za podział około 12,25% dotacji na dany rok budżetowy.**

Wartym podkreślenia jest również fakt, że ze względu na skomplikowany sposób uwzględniania liczby studentów w algorytmie (np. po przemnożeniu przez inne parametry) brak jest możliwości oszacowania jej bezpośredniego wpływu na wysokość dotacji.

W uproszczeniu przyjmuje się opisany powyżej udział **12,25%** składnika studencko-doktoranckiego (a więc „przeliczeniowej” liczby studentów i doktorantów) w naliczeniu dotacji danego roku.

Mit: Wahania liczby studentów wpływają na wysokość globalnej kwoty dotacji, podlegającej podziałowi pomiędzy uczelnie

Konsekwencją błędnego przekonania, że dotacja podstawowa uzależniona jest głównie od liczby studentów, jest nieprawdziwa teza dotycząca wpływu liczby studentów na wysokość globalnej kwoty dotacji podstawowej, podlegającej podziałowi pomiędzy poszczególne uczelnie. Powszechny jest mit, że w sytuacji niżu demograficznego i spadającej liczby studentów zmniejszeniu ulega również wysokość globalnej kwoty dotacji podstawowej.

Zgodnie bowiem z art. 93 ustawy – *Prawo o szkolnictwie wyższym* dotacje w obszarze działalności dydaktycznej – niezależnie od kształtowania się liczby studentów w kolejnych latach – waloryzowane są:

- w części dotyczącej wynagrodzeń co najmniej o średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej,
- w części niedotyczącej wynagrodzeń co najmniej o średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług.

Oznacza to, że wzrost liczby studentów w całym kraju nie powoduje wzrostu wysokości ogólnej kwoty dotacji z budżetu do podziału pomiędzy uczelnie. Dlatego w okresie dynamicznego wzrostu liczby studentów uczelnie otrzymywały coraz mniej pieniędzy na 1 studenta „przeliczeniowego”. Obecnie, gdy liczba studentów w całym kraju maleje, kwota dotacji podstawowej przypadająca na 1 studenta „przeliczeniowego” rośnie. Może to korzystnie wpłynąć na podnoszenie jakości nauczania.

Warto także podkreślić, że powyższy sposób określania globalnej kwoty dotacji, podlegającej podziałowi pomiędzy uczelnie, powoduje, że uczelnie nie podejmują starań do sztucznego i nieracjonalnego (np. nieodpowiadającego zapotrzebowaniu rynku pracy) podtrzymywania wzrostu albo utrzymywania na niezmiennym poziomie liczby studentów w uczelni.

Mit: Nieopłacalność zatrudniania nauczycieli akademickich

Równie powszechne są postulaty dotyczące zwiększania wpływu składnika kadrowego na algorytm podziału dotacji, czyli takiego uwzględnienia kadry w algorytmie, żeby opłacało się zatrudniać dodatkowych nauczycieli akademickich. Ponadto funkcjonuje przekonanie, że kwota dotacji przypadająca na jednego nauczyciela akademickiego jest niewystarczająca do sfinansowania kosztów jego zatrudnienia.

W ocenie Ministerstwa brak jest uzasadnienia do radykalnego zminimalizowania wpływu liczby studentów na poziom finansowania poszczególnych uczelni publicznych i postulowanego dalszego zwiększania wpływu zatrudnienia kadry.

Przyjęcie takiego rozwiązania – dodatkowo bez uwzględnienia w algorytmie liczby studentów – spowodowałoby tylko autoteliczny rozwój kadry, bez wątplenia korzystny dla kadry, jednak niestanowiący celu istnienia systemu szkolnictwa wyższego.

Algorytm służy podziałowi określonej i ograniczonej kwoty pomiędzy uczelnie, które mają swobodę zatrudniania. Gdyby przyjąć sugerowany model, w którym wydatki związane z zatrudnieniem nauczyciela akademickiego byłyby finansowane w całości z naliczenia dotacji na tego nauczyciela w ramach składnika kadrowego, Ministerstwo musiałoby wprowadzić ręczne sterowanie uczelniami poprzez limitowanie zatrudnienia i wynagrodzeń, żeby mieć pewność zmieszczenia się w posiadanej puli środków.

Należy zauważyć, iż uczelnie publiczne mimo nizu demograficznego i spadającej liczby studentów zarówno stacjonarnych, jak i niestacjonarnych, praktycznie nie zmniejszają zatrudnienia nauczycieli akademickich. W latach 2011–2014 spadek liczby nauczycieli akademickich wynosił około 1% rocznie (na podstawie danych GUS). Jest to niewiele, mając na uwadze, że spadek studentów w tych uczelniach oscyluje około 5% rocznie.

Warto również podkreślić, iż uczelnia jest autonomiczna we wszystkich obszarach swojego działania i prowadzi samodzielną politykę kadrową i płacową. Środki, z których finansowane są wynagrodzenia pracowników uczelni publicznej, pochodzą w głównej mierze ze środków z dotacji podstawowej, która przeznaczona jest na zadania związane z kształceniem studentów studiów stacjonarnych, kształceniem uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich i kadr naukowych oraz utrzymaniem uczelni, w tym na remonty. Kwota powyższej dotacji dla danej uczelni publicznej, określona w wyniku zastosowania jednolitej formuły algorytmicznej podziału dotacji, przyznawana jest globalnie na powyższe cele bez wskazania, jaka część tej dotacji ma zostać przeznaczona na wynagrodzenia pracowników uczelni.

Zgodnie bowiem z art. 151 ust. 4 ustawy – *Prawo o szkolnictwie wyższym* to senat uczelni samodzielnie określa środki na wynagrodzenia dla pracowników w ramach środków posiadanych przez uczelnię. Oznacza to, iż wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w uczelni publicznej nie są finansowane wyłącznie ze środków wymienionych w art. 94 ust. 1 ustawy – *Prawo o szkolnictwie wyższym*, ale również z innych źródeł.

Mit: Algorytm premiuje uczelnie nie za efekty badań, ale za skuteczność pozyskiwania środków budżetowych

Często padającym zarzutem wobec algorytmu podziału dotacji jest premiowanie uczelni nie za efekty badań, ale za skuteczność pozyskiwania środków budżetowych. Jednak aktualnie ani nadzorujące uczelnie ministerstwa, ani środowisko naukowe nie wypracowało metodologii pozwalającej na dokonanie oceny efektów badań z uwzględnieniem pełnej porównywalności między ocenami wyników badań w naukach humanistycznych, technicznych, rolniczych, teologicznych itd.

Należy jednak stanowczo podkreślić, że omawiany algorytm służy podziałowi środków na działalność dydaktyczną, a nie badawczą, i uwzględnianie w nim badań naukowych wiąże się z pośrednią miarą jakości kształcenia, przy założeniu, że im aktywniejsza jest uczelnia badawczo, tym większe ma szanse na prowadzenie dobrej jakości dydaktyki.

Mit: Uczelnie mają obowiązek stosowania algorytmu do wewnętrznego podziału środków pomiędzy swoje jednostki

Kolejnym mitem jest przekonanie o obowiązku stosowania przez uczelnie publiczne algorytmu do wewnętrznego podziału środków pomiędzy swoje jednostki. Zdaniem niektórych uczelni omawiany algorytm jest nieadekwatny do ich wewnętrznej specyfiki.

Powszechnie obowiązujące przepisy prawne nie nakładają na uczelnie obowiązku zastosowania omawianego algorytmu do dokonania wewnętrznego podziału środków. Do zakresu autonomii uczelni należy bowiem dokonanie własnego podziału środków pomiędzy poszczególne jednostki organizacyjne.

Oczywistym jest, iż uczelnia może także przyjąć dla potrzeb własnych np. algorytm podziału dotacji podstawowej ustalony w załączniku nr 1 do rozporządzenia w *sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych*, jednak dokonanie dowolnej jego modyfikacji w celu uczynienia go bardziej adekwatnym do własnej specyfiki lub też pozostawienie go bez zmian leży w wyłącznej gestii danej uczelni.

Inne...

Odnosząc się ogólnie do zgłaszanych postulatów zmian algorytmu, Ministerstwo pragnie zwrócić uwagę, że częste zmiany w algorytmie podziału dotacji budzą niepokój środowiska akademickiego reprezentowanego przez Konferencję Rektorów Akademickich Szkół Polskich. Zwracana jest uwaga na fundamentalną ich zdaniem kwestię zbyt dużej częstotliwości zmian, co nie daje Ministerstwu możliwości zebrania doświadczeń związanych z funkcjonowaniem wcześniej obowiązujących rozwiązań. Po drugie i przede wszystkim, uniemożliwia to prowadzenie uczelniom odpowiedniej, w miarę długookresowej polityki czy strategii dostosowawczej, tak aby móc w sposób aktywny wpływać w średnim i długim okresie na poziom czy dynamikę otrzymywanej dotacji podstawowej.