

## Stabilność i konkurencyjność

Łódzka konferencja NKN odbywała się pod hasłem *Finansowanie nauki i szkolnictwa wyższego*. Wicepremier Jarosław Gowin akcentował fakt, że impuls do reformy obu obszarów wyszedł ze środowiska akademickiego, które od dawna mówiło o potrzebie uchwalenia nowej ustawy. Celem zmian ma być uwolnienie potencjału i możliwości środowiska akademickiego. Podkreślił, że projekt ustawy powstaje w sposób partycypacyjny, a konsultacje prowadzone są na niespotykaną dotychczas – nie tylko w Polsce – skalę.

Nawiązując do wyników podziału dotacji podstawowej wg zasad nowego algorytmu, minister nauki zaanonsował uruchomienie programu finansowanego przez NCBR ze środków PO WER, a mającego na celu umożliwienie uczelniom podjęcie działań dostosowawczych do nowych zasad finansowania. Jego budżet wynosi miliard złotych. W NCBR ma powstać zespół, który pomoże szkołom wyższym przygotować projekty do konkursu.

Minister Gowin stwierdził, że do przeprowadzenia skutecznych reform potrzebne jest z jednej strony zwiększenie nakładów na naukę, a z drugiej rozwiązania prawne i organizacyjne, które pozwolą je dobrze wydać. W tej chwili skalę naszego zapóźnienia pokazuje wysokość nakładów na B+R, która wynosi 1% PKB, co sytuuje nas na 31. miejscu wśród 35 krajów OECD. Za nami są już tylko Grecja, Meksyk, Łotwa i Chile. Minister nauki przypomniał o planach zwiększenia nakładów do 1,7% w roku 2020 i 2,5% w 2030. Obecna średnia dla OECD wynosi 2,4%. Premier Gowin przyznał, że zwiększe-

nie nakładów na naukę jest niezbędne do inteligentnej reindustrializacji kraju. Uznał za niezbędne zwiększenie zaangażowania w ten proces przedsiębiorstw, co ma umożliwić nowa ustawa o innowacyjności. Zarazem główny strumień pieniędzy na badania powinien przepływać przez uczelnie.

Minister tłumaczył dlaczego nowy algorytm wprowadzono przed zmianą ustawy – gdyż może szybko poprawić jakość kształcenia i przyspieszyć procesy konsolidacji w szkolnictwie wyższym. Mamy do czynienia z procesem deprivatyzacji kształcenia wyższego, który miał swoje apogeum w 2005 r. Teraz uczelnie muszą zadbać o dywersyfikację swoich przychodów, gdyż model bazujący na odpłatności za studia nie-stacjonarne przestaje działać.

Minister przypomniał, że wzorcowa relacja liczby studentów do wykładowców została ustalona na 13. – Chciałbym, aby w przyszłości ten parametr został jeszcze bardziej wyśrubowany – mówił. Dodał też, że na jednym z kierunków na prestiżowym uniwersytecie wskaźnik ten wyniósł 1:55. – Nie można dłużej akceptować tego typu patologii – wołał minister Gowin. I dodawał: – Oburzenie na limity przyjęć jest niezrozumiałe. Mówił też o czynniku naukowym, który wyznacza m.in. kategoryzację jednostek naukowych, a w przyszłości dyscyplin i uczelni, ale to już w kolejnej ocenie, która przyjmie postać ewaluacji, a nie parametryzacji. Na pewno wśród ważnych elementów tej oceny znajdują się wyniki badania losów absolwentów, dokonane za pomocą ELA.

Minister postawił też wiele otwartych pytań, na które przed łódzką kon-

ferencją nie miał zapewne gotowych odpowiedzi. Jakie parametry są ważne dla nagradzania uczelni za doskonałą realizację misji? Jak weryfikować kosztowność studiów? Jakie powinny być kryteria wylaniania uczelni badawczych? Czy dotacje projałociowe da najlepszych maturzystów powinny trafiać jedynie do uczelni publicznych, jak obecnie?

Minister zastanawiał się też nad możliwością uruchomienia wieloletniej perspektywy finansowania szkół wyższych. Ale czy zgodzi się na to minister finansów? Kwestorzy w panelu poświęconym tej kwestii wyrazili odmienne zdanie, choć nie byli tu jednomyślni, bo także wieloletnia perspektywa miała zwolenników (czyt. na str. 16). Na pewno trzeba uelastyczyć finansowanie, które obecnie trafia do uczelni w dwudziestu różnych strumieniach. To powinno ulec zmianie. Lepszy byłby jeden duży, którym władze uczelni mogłyby bardziej swobodnie dysponować. Na razie wydaje się jasne, że w perspektywie dwóch-trzech lat zostaną połączone dotacje statutowa i podstawowa.

Minister Gowin stwierdził też, że nie będzie zmian regulacji ustawowych w tych obszarach, które obecnie dobrze funkcjonują. Za taki uznał m.in. system pomocy materialnej dla studentów (więcej o oczekiwaniach studentów na str. 5).

Nic dziwnego, że dużą rolę podczas konferencji odegrała minister Teresa Czerwińska, która odpowiada w resorcie nauki i szkolnictwa wyższego za sprawy finansowe. W prowadzonym przez nią panelu prof. Tomasz



Min. T. Czerwińska, prof. S. Wiak, rektor PŁ, wicepremier J. Gowin



Szapiro (SGH) uznał, że obcych wzorów nie można przenosić bezpośrednio na grunt polski bez odpowiedniej adaptacji. Opowiedział się za różnymi algorytmami dla różnych typów uczelni. Wyraził obawę, że skoro nowy algorytm zadziałał, to znaczy, że wkrótce zostanie on zmieniony, gdy tymczasem stabilność jest ważna. Chyba w tej sprawie tkwi wiele racji, bo skomasowanie różnych typów dotacji w jeden duży strumień będzie wymagało zmiany algorytmu...

Poparł go prof. Antoni Cygan, rektor ASP w Katowicach, który zauważył brak uczelni artystycznych w planach reform. Uznał, że tego typu szkoły wyższe powinny otrzymywać dotację wg specjalnego algorytmu, odzwierciedlającego ich specyfikę. Propozycję zróżnicowanych algorytmów dla różnych typów szkół wyższych poparli też prof. Andrzej Tarlecki (UW) i prof. inż. Andrzej Górak (Dortmund). Najwyraźniej pomysł ten spodobał się też min. Czerwińskiej, która dodała, że w każdej grupie są uczelnie doskonale i dla nich powinno się stworzyć specjalny mechanizm finansowania. Prof. Górak wyraził opinię, że system grantowy jest niemal idealnym modelem finansowania badań, pozostawiającym naukowców zawsze na lekkim głodzie, co sprzyja konkurencyjności i jakości pracy naukowej. Prof. Szapiro zauważył, że postulat permanentnego niedożywienia już udało się w Polsce zrealizować. Prof. Tarlecki stwierdził, że to niedożywienie powinno jednak gwarantować przetrwanie i taki jest cel dotacji przyznawanej za pomocą algorytmu. Do tego potrzebna jest dodatkowa duża pula środków na finansowanie doskonałości naukowej. Środki te powinny być przyznawane w perspektywie długookresowej, np. na 10 lat, z oceną uzyskanych wyni-

ków w połowie tego okresu. W dyskusji po tym panelu szczególnie dobitnie zabrzmiął głos prof. Piotra Dominika z Politechniki Gdańskiej, który mówił o skutkach nowego algorytmu dla uczelni technicznych i uczelni z północy kraju (czyt. na str. 16).

Uczelnie niepubliczne niemal nie występują w debacie na temat reformy, choć ich przedstawiciele są obecnie na wszystkich konferencjach NKN. Tym razem prof. Andrzej Elias (Uniwersytet SWPS) prowadził panel dotyczący publicznego finansowania niepublicznych szkół wyższych. Nie było na nim prof. Tadeusza Pomianka z Rzeszowa, który wiele wysiłku włożył w zdobycie przez tę grupę uczelni publicznych dotacji i przez wiele lat był twarzą takich starań. Ta praca nie poszła na marne. Otrzymują one dziś m.in. dotację na pomoc materialną dla studentów i doktorantów, a te które uzyskały odpowiednie kategorie naukowe – dotację statutową. Podczas panelu zastanawiano się czy i jak uzyskać wsparcie publiczne dla studentów studiów stacjonarnych. Oprócz propozycji zwykłej dotacji, możliwością taką widziano w odliczeniach od podatku dla absolwentów studiów stacjonarnych. Proponowano też subsydia dla studiów II stopnia. Zauważono, że obniżenie statusu uczelni do poziomu szkół policealnych zlikwidowałoby problem – one otrzymują dotacje publiczne. Kolejna propozycja polegała na stypendiach z budżetu państwa dla studentów stacjonarnych, które trafiąby za ich pośrednictwem do uczelni. Faktycznie na razie nie widać sposobu rozwiązania tego problemu, a trzeba przyznać, że ci, którzy zdecydowali się na studia dzienne w szkołach niepublicznych, są przez państwo traktowani gorzej niż ci, którzy zdecydowali się na studia w utrzymywanych z budżetu uczelniach państwowych.

Podczas wystąpienia plenarnego minister Czerwińska wskazała na spłaszczenie płac w polskiej nauce. Tymczasem powinny być one zróżnicowane stosownie do piramidy osiągnięć naukowych, czyli lepsi powinni lepiej zarabiać. Obowiązujący u nas system finansowania szkolnictwa wyższego i nauki nie jest idealny. Musimy go zbudować stosownie do celów, jakie sobie stawiamy. Jednym z nich jest zróżnicowanie uczelni pod względem misji i zadań. Do każdego z typów szkół wyższych potrzebny jest nieco inny system finansowania, premiujący realizację odmiennych celów. Minister zapewniła, że jednym ze strategicznych celów resortu jest połączenie strumienia dydaktycznego i badawczego w jedną dotację, którą rektorzy będą mogli dysponować swobodnie, stosownie do potrzeb uczelni w danej chwili. – To nakłada na władze uczelni większą odpowiedzialność – stwierdziła. Zdecydowanie postawiła na wyodrębnienie trzech typów uczelni: dydaktycznych, naukowo-dydaktycznych i badawczych. Dotacja dla każdego typu powinna być oparta na innych, decydujących kryteriach. Konkurencja o środki będzie w przyszłości odbywała się w grupie uczelni o porównywalnych potencjałach, czego domagał się pierwszego dnia prof. Jan Cieśliński (UwB). Zdaniem min. Czerwińskiej, świetnym kryterium oceny uczelni dydaktycznych mogą być wyniki badania losów absolwentów. Prelegentka wyraziła zaskoczenie faktem, jak skutecznie działa pomoc materialna dla studentów, choć 1,5 mld zł rozdzielane jest w pięciu strumieniach. Zapowiedziała zmiany w systemie kredytów studenckich, który w tej chwili jest niemal martwy. Zapewniła, że priorytetem dla ministerstwa jest stabilność finansowania.

Piotr Kieraciński

Fot. Iwona Bartczak Pł



Min. T. Czerwińska, prof. A. Górak, prof. A. Tarlecki, prof. A. Cygan, prof. T. Szapiro

## Pierwsze rozdanie

Znamy już rezultaty pierwszego podziału dotacji podstawowej dla uczelni publicznych. Jak zwykle są zadowoleni i niezadowoleni. Podzielono mniej więcej tę samą kwotę, co w poprzednim roku. Tyle, że inaczej. Po nowemu. Z zaskoczenia. Bo nikt nie miał szans, by do nowego rozdania się przygotować. To od początku było krytykowane, choć większość środowiska akademickiego akceptuje kierunek i cele zmian. Ja także.

Uczelnie wiedzą „już”, ile pieniędzy dostaną w tym roku. „Już” biore w cudzysłowach, bo przydział środków po upływie 1/3 roku nie jest dowodem „dobrej zmiany”. Wszyscy się do tego przyzwyczaili, bo tak było od lat. Ministerstwo opublikowało kwoty przypadające poszczególnym uczelniom. I na tym koniec. Żadnych szczegółów, pozwalających na zorientowanie się dlaczego ktoś dostał więcej, a ktoś inny mniej. Algorytm był znany, ale skąd wynikają różnice pomiędzy uczelniami i w stosunku do ubiegłego roku, możemy się tylko domyślać. A jeśli resort chce naprawdę, żeby efekt nowego systemu był pro jakościowy, to powinien bezwzględnie upublicznić szczegóły rozdziału środków, pokazując, które kryteria algorytmu decydowały o takim czy innym wyniku. Transparentność jest warunkiem wiarygodności. Tak działają autorzy dobrych rankingów: publikują oceny cząstkowe, wyznaczając w ten sposób benchmarki pozwalające orientować się, ile komu brakuje do czołówki. Tylko wtedy algorytm będzie motywował do zmian w oczekiwany przez ministerstwo kierunku. Poza tym, znając dane wejściowe z każdej uczelni, które re-

sort wprowadził do algorytmu, można sprawdzić, czy są one zgodne ze stanem faktycznym. Takie sprawdzenie nie wynika z braku zaufania, ale dobrze wiemy, że w procesie zaciągania danych z różnych baz zdarzają się usterki. Wiele jednostek doświadczyło sporo kłopotów z systemem POLON podczas wprowadzania danych potrzebnych do parametryzacji. Bardzo pożyteczne i motywujące byłoby upublicznienie podziału wynikającego z „czystego” algorytmu, czyli bez tzw. korytarza bezpieczeństwa +/-5%.

Dysponując niepełnymi danymi (dostępnymi na koniec maja 2017), trudno ocenić całościowe skutki pierwszego rozdania. Jednak zwracam uwagę na dwa zaskakujące efekty. Pierwszy dotyczy podziału dotacji pomiędzy typy uczelni. Grupa uczelni technicznych (politechniki, AGH, UTH, WAT, ZUT), łącznie 18 jednostek, utraciła w sumie ponad 10 mln zł (14 mln, jeśli pominiemy WAT). Porównując dane opublikowane przez MNiSW dotyczące podziału dotacji podstawowej na 2017 rok z danymi zawartymi w Obwieszczeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 11 kwietnia 2017 r. w sprawie wykazów jednostek, którym w roku 2016 przyznano dotacje podmiotowe z budżetu państwa z części 38 – Szkolnictwo wyższe oraz kwot tych dotacji (Dziennik Urzędowy Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 25.04.2017). Zyskało 8 uczelni, straciło 10. Uniwersytety ogólne („bezzprzymiotnikowe”), 19 jednostek, zyskały łącznie ok. 42 mln zł. Z tej grupy 11 uczelni zyskało, 8 straciło. To zaskakujący rezultat.

Na rynku pracy brakuje przede wszystkim inżynierów. Czy przybędzie ich w wy-

ku pierwszego nowego rozdania dotacji? Wielcy, którzy dostali więcej, aspirować będą do grupy uniwersytetów badawczych i nie jest pewne, czy zechcą kształcić więcej studentów. Kto dostał mniej (a są w tej grupie również duże uczelnie techniczne) będzie musiał zmniejszyć liczbę studentów, tnąc już w tym roku rekrutację. Być może jakość kształcenia wzrośnie, ale czy liczba absolwentów będzie satysfakcjonująca dla gospodarki? Wicepremier Jarosław Gowin słusznie powtarzał, że zmiany w systemie szkolnictwa wyższego muszą być spójne ze Strategią Odpowiedzialnego Rozwoju, a to oznacza dostarczanie odpowiedniej liczby dobrych pracowników w najbardziej poszukiwanych zawodach. Tymczasem uczelnie kształcące w mniej deficytowych specjalnościach (nauki humanistyczne, społeczne) otrzymały na kształcenie więcej pieniędzy niż te, które „wypuszczają” absolwentów bez trudu znajdujących pracę.

Argument, że algorytm pokazał, że politechniki zajęły się kształceniem na kierunkach humanistycznych i społecznych, czyli sprzecznych z ich misją, nie jest wiarygodny. Dane GUS (za 2015 rok) nie pozostawiają cienia wątpliwości (patrz: tabela): studenci studiów nietechnicznych i nieściśle stanowią marginalny odsetek w uczelniach technicznych. Wyjątkami są UTH w Radomiu, Politechnika Opolska, Politechnika Koszalińska i Politechnika Częstochowska. Te uczelnie rzeczywiście dostały mniejsze dotacje. Ale to zupełnie nie wyjaśnia sytuacji politechnik w Poznaniu, Wrocławiu i w Gdańsku. Zresztą ten argument jest wyjątkowo nietrafny, bo przecież uniwersytety kształcą przede wszystkim na kierunkach humanistycznych i społecznych, a dostały więcej środków. Czy to sygnał, że mają kształcić jeszcze więcej? Efekt jest tym dziwniejszy, że przecież uczelnie techniczne mają wyraźnie wyższe współczynniki kosztochłonności niż pozostałe szkoły wyższe.

Drugi argument wysuwany przez resort to niższy poziom naukowy uczelni technicznych. On również nie znajduje odzwierciedlenia



Fot. Jacek Szabela PL

	Odsetek studentów na kierunkach humanistycznych i społecznych (GUS 2015)	Zwiększenie (+), zmniejszenie (-) dotacji podstawowej	Wskaźnik potencjału naukowego*
Politechnika Krakowska	0,0	+	0,7
Politechnika Poznańska	2,8	-	0,88
Politechnika Wrocławska	5,1	-	0,96
Politechnika Śląska	5,4	+	0,83
Politechnika Gdańska	7,8	-	0,8
Politechnika Łódzka	8,0	+	0,91
Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie	8,5	+	0,94
Politechnika Warszawska	9,4	+	0,9
Politechnika Świętokrzyska w Kielcach	9,6	-	0,76
Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie	10,2	+	0,82
Politechnika Białostocka	11,2	-	0,74
Politechnika Lubelska	12,1	+	0,85
Politechnika Rzeszowska	19,4	-	0,75
Politechnika Częstochowska	29,7	-	0,75
Politechnika Opolska	32,0	-	0,8
Politechnika Koszalińska	47,2	-	0,74
Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny w Radomiu	67,4	-	Bd

\* Źródło: prezentacja MNiSW 2017 „Finansowanie działalności dydaktycznej”

w danych, bowiem średni wskaźnik potencjału dla wszystkich uczelni akademickich wynosi 0,79, a dla uczelni technicznych – 0,8. Również z danych zawartych w tabeli trudno wnioskować o silnym wpływie tego wskaźnika, szczególnie w odniesieniu do politechnik w Poznaniu i Wrocławiu.

Nie mając dostępu do szczegółowych danych, można się tylko domyślać, że decydujący wpływ na dotację ma SSR. Wymuszone algorytmem szybkie obniżenie go będzie skutkowało znaczącym zmniejszeniem podaży inżynierów, szczególnie na rynku dolnośląskim i pomor-

skim, co trudno będzie wytłumaczyć regionalnym władzom i środowiskom gospodarczym.

Wreszcie sprawa zupełnie zlekceważona przez resort – analiza przestrzenna. Porównałem skutki nowego rozdania dla pasa północnego (od Białegostoku po Szczecin) i południowego (od Rzeszowa po Wrocław). Północne uczelnie straciły sporo ponad 40 mln zł, południe zyskało kilkanaście milionów. Nawet jeśli przyjmujemy, że na północy uczelnie są słabsze, to obowiązkiem rządu realizującego strategię zrównoważonego rozwoju powinno być umożliwienie niektórym z nich postępu

(poprawę jakości), a nie pogarszanie ich sytuacji finansowej.

Podsumowując: potrzebna jest szybka, chłodna refleksja nad skutkami nowego rozdania. Jeśli na przyszły rok miałyby nastąpić jakieś korekty w algorytmie, to ta informacja powinna trafić do uczelni już teraz, aby był czas na dostosowanie. Jeśli nie, to też potrzebna jest jasna deklaracja. Na konferencji programowej NKN w Łodzi zabrakło analizy, a niektóre oceny resortu nie były oparte na faktach.

prof. Piotr Dominiak, prorektor PG

■ Konferencja programowa w Łodzi: Finansowanie nauki i szkolnictwa wyższego

## Kwestorzy o reformie – konkretnie!

W seminarium „Finansowanie na rzecz doskonałości – praktyczne wyzwania”, które prowadziłam podczas konferencji NKN w Łodzi, wzięli udział kwestorzy polskich uczelni publicznych. Obrady prowadzone były w formule Chatman House Rule. Stoliki eksperckie skupiały: uniwersytety, uczelnie techniczne, medyczne, artystyczne i państwowe wyższe szkoły zawodowe.

Debatowano nad uwarunkowaniami kondycji finansowej uczelni w kontekście reform szkolnictwa wyższego oraz potrzebą minimalizowania barier ograniczających efektywność wydatkowania środków publicznych. Trudności w tym zakresie wynikają z nadmiernego gorsetu regulacyjnego, obowiązującego polskie uczelnie. O kondycji finansowej każdej uczelni decydują zarówno wielkość środków, jakimi dysponuje, jak i przyjęte modele ich dystrybucji. Zarządzanie strumieniami finansowymi nabiera coraz większego znaczenia. Mówiono o konieczności wypracowania takich rozwiązań dotyczących finansowania szkolnictwa wyższego, które pozwoliłyby na wyłonienie uczelni, w których zwrot z zainwestowanych środków będzie najwyższy (przełoży się na efekty w postaci najwyższej jakości badań), a ich szczególne finansowanie nie doprowadzi do pogorszenia warunków i jakości kształcenia w pozostałych uczelniach na skutek ich niedofinansowania.

Kwestorzy poparli konieczność opracowania zróżnicowanych algorytmów dla różnych typów uczelni. Uznali, że planowane zmiany zasad finansowania szkolnictwa wyższego, wynikające z jego dywersyfikacji i profilowania uczelni, mogą być przeprowadzone wyłącznie pod warunkiem istotnego wzrostu środków na finansowanie szkolnictwa wyższego i nauki. W przeciwnym razie istnieje ryzyko nadmiernej polaryzacji uczelni, prowadzące do zablokowania rozwoju wielu z nich.

Stabilność i przewidywalność finansowa uczelni wspierają efektywność wydatkowania środków dotacji. Reguły rozdziału środków dotacji muszą pozostawać niezmiennie w długim okresie czasu. Zmiana formuły algorytmicznej musi być przewidywana z 2–3-letnim wyprzedzeniem. Wobec niejasności, co do funkcjonowania algorytmu podziału dotacji w najbliższym czasie, kwestorzy opowiedzieli się za dotacjami jednorocznymi. Uznali, że przydział dotacji na okresy kilkuletnie byłby możliwy dopiero po ustabilizowaniu się sytuacji finansowej uczelni. Wyrzylili natomiast pełne poparcie dla zawierania umów wieloletnich na wydatkowanie środków przyznawanych w trybie konkursowym.

Kwestorzy wspierają pomysł przekazywania środków zarówno na dydaktykę, jak i badania statutowe w postaci jednej dotacji, przy

założeniu braku konieczności jej oddzielnego rozliczania, możliwości finansowania z niej pełnego katalogu wydatków, swobodnego dysponowania przez uczelnie środkami dotacji w obu obszarach stosownie do potrzeb. Sama zaś ewidencja księgową dla celów rachunkowości zarządczej prowadzona byłaby zgodnie z wykorzystaniem dotacji na cele dydaktyczne i badawcze. Przewiduje się, że rzeczywiste przeznaczenie środków na badania byłoby wyższe niż wynika to z aktualnej sprawozdawczości. Zniesienie regulacji dotyczących odrębnego wydatkowania i rozliczania poszczególnych dotacji, wpłynęłoby na bardziej efektywne i racjonalne wykorzystanie środków publicznych.

Uczelnie artystyczne podniosły potrzebę uwzględnienia przy podziale dotacji, obok formuły algorytmicznej, rozdziału części środków w drodze negocjowanej umowy na realizację konkretnych zadań.

Zgłoszono też szereg szczegółowych propozycji, w szczególności dotyczących zniesienia nadmiernych regulacji, utrudniających efektywne i racjonalne wydatkowanie środków publicznych, które zostaną przedstawione Ministerstwu Nauki i Szkolnictwa Wyższego w formie odrębnego dokumentu.

dr **Maria Hulicka**, kanclerz Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie



S. Kistryn, J. Grabowski, M. Legiędź-Gatuszka, J.L. Cieśliński, K. Zaremba



Kwestorzy podczas obrad