



Dziedzina *nauk społecznych*
Dyscyplina *nauki o polityce i administracji*

**Finansowanie sektora szkolnictwa wyższego w polityce Polski
w latach 2010 – 2023: casus Uniwersytetu Zielonogórskiego**

Promotor: dr hab. inż. Piotr Kwiatkiewicz, prof. UAM

Autor rozprawy: mgr inż. Katarzyna Łasińska

Zielona Góra, 2025

Spis treści	
WSTĘP	5
Rozdział 1: Kontekst Polityki Państwa w Zakresie Finansowania Szkolnictwa Wyższego	17
1.1. Rola i znaczenie szkolnictwa wyższego w polityce państwa polskiego	17
Polityka naukowa państwa	24
1.2. Przegląd historyczny i ewolucja finansowania szkolnictwa wyższego	33
1.2.1. Przegląd historyczny – aktywności prawno – administracyjnej w zakresie szkolnictwa wyższego	33
1.2.2. Finansowanie szkolnictwa wyższego	60
1.3. Kluczowe zmiany w polityce finansowej państwa dotyczącej uczelni wyższych ...	81
Rozdział 2: Specyfika Funkcjonowania Uczelni Wyższych	91
2.1. Podstawy prawne funkcjonowania uczelni	91
2.2. Podział uczelni	100
2.3. Rola uczelni w systemie edukacyjnym i gospodarce	102
2.4. Obszary działalności uczelni: dydaktycznej, badawczej, i innych	111
2.4.1. Działalność podstawowa	113
1) Działalność dydaktyczna	113
2) Działalność badawcza i rozwojowa.	116
3) Pozostała działalność podstawowa	121
2.5. Zarządzanie uczelnią: zarządzanie zasobami ludzkimi, majątkiem, IT	124
2.5.1. Zasoby ludzkie uczelni	128
2.5.2. Zarządzanie majątkiem	133
2.5.3. Zarządzanie IT	135
2.6. Uczelnie jako pracodawca i działalność na rzecz studentów	137

2.7. Finansowanie szkolnictwa wyższego i wykorzystanie środków z budżetu państwa	140
Rozdział 3: Mechanizmy Dystrybucji i Zarządzania Środkami Finansowymi	143
3.1. Systemy i mechanizmy dystrybucji środków finansowych dla uczelni	143
3.2. Analiza czynników wpływających na wysokość środków dla uniwersytetów publicznych.....	145
3.3. Wyzwania i możliwości w zarządzaniu finansami uczelni	157
Rozdział 4: Casus Uniwersytetu Zielonogórskiego	168
4.1. Analiza dystrybucji i wykorzystania środków finansowych na Uniwersytecie Zielonogórskim.....	168
4.1.1. Powstanie Uniwersytetu Zielonogórskiego	168
4.1.2. Dystrybucja i wykorzystania środków finansowych na Uniwersytecie Zielonogórskim.....	171
4.1.2.1. Dystrybucja środków finansowych	171
4.1.2.2. Wykorzystania środków finansowych	175
4.2. Optymalizacja i efektywność wykorzystania środków w kontekście polityki państwa	194
4.3. Porównanie z innymi polskimi uniwersytetami	200
Rozdział 5: Wnioski i Rekomendacje	224
5.1. Podsumowanie kluczowych wniosków z analizy	224
5.2. Rekomendacje dla polityki państwa i zarządzania finansami uczelni	246
5.3. Perspektywy dalszych badań i implikacje dla praktyki zarządzania w uczelniach	266
Zakończenie.....	271
Bibliografia.....	277
Spis tabel	288

Spis wykresów.....	290
Spis równań	291

WSTĘP

Zagadnienie finansowania sektora szkolnictwa wyższego w Polsce jest niezwykle istotne zarówno z perspektywy polityki państwa, jak i zarządzania instytucjami edukacyjnymi. Jego zakres podmiotowy mieści się w obszarze polityk publicznych, które obejmują zespół działań podejmowanych przez organy państwowe mających na celu rozwiązanie problemów społecznych, gospodarczych oraz innych istotnych kwestii wpływających na życie obywateli. W kontekście szkolnictwa wyższego, polityki te koncentrują się na zapewnieniu dostępności edukacji akademickiej, dbałości o jej jakość, a także na wsparciu badań naukowych i innowacji.

Podejmowany obszar dociekań jest kluczowym elementem polityki publicznej związanym z kształceniem akademickim. Decyzje dotyczące alokacji środków budżetowych, systemów stypendialnych, dotacji na badania oraz innych form wsparcia finansowego mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie i rozwój uczelni wyższych. Są zatem istotnym elementem podejścia państwa do uczelni wyższych i podejmowanych przez nie działań w tym zakresie.

Państwo odgrywa centralną rolę w kształtowaniu polityki finansowej wobec szkolnictwa wyższego. Poprzez swoje instytucje, takie jak Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, rząd ustala priorytety finansowe, alokuje fundusze oraz wprowadza regulacje mające na celu zapewnienie stabilności i efektywności systemu edukacyjnego. W ramach tych działań, państwo musi balansować między potrzebą zapewnienia odpowiednich środków na funkcjonowanie uczelni a wymogami budżetowymi i ekonomicznymi.

Finansowanie szkolnictwa wyższego nie jest elementem stałym. Postrzegane musi być jako proces, który ewoluował wraz z różnymi reformami i inicjatywami mającymi na celu poprawę efektywności i przejrzystości w zarządzaniu środkami publicznymi. Na przykład, wprowadzenie algorytmu podziału dotacji budżetowych uwzględniającego kryteria jakościowe miało na celu zachęcenie uczelni do podnoszenia standardów kształcenia i badań. Zmiany te obejmowały również rozwój programów wspierających mobilność studentów i pracowników naukowych, zwiększenie finansowania na badania oraz

promocję współpracy międzynarodowej, co miało na celu poprawę jakości edukacji oraz zwiększenie konkurencyjności polskich uczelni na arenie międzynarodowej.

W Polsce polityka finansowa wobec sektora szkolnictwa wyższego przechodziła liczne zmiany mające na celu dostosowanie systemu edukacji do nowych wyzwań i realiów społeczno-gospodarczych. Stąd też dla potrzeb badań niniejszej dysertacji przyjęto ramy chronologiczne 2010–2023. Początek badanego okresu zbiega się z wprowadzeniem istotnych reform w polskim szkolnictwie wyższym, które miały na celu poprawę jakości kształcenia, zwiększenie autonomii uczelni oraz wzmocnienie powiązań między edukacją a rynkiem pracy. Reforma ta wprowadziła nowe mechanizmy finansowania oraz zmieniła sposób alokacji środków budżetowych na uczelnie wyższe.

Ważnym elementem doboru dolnych ram czasowych był kryzys gospodarczy lat 2008–2010, którego globalne skutki wpłynęły na budżety państwowe, w tym na finansowanie edukacji. Okres po kryzysie był czasem restrukturyzacji finansów publicznych i szukania nowych źródeł finansowania dla szkolnictwa wyższego. Kolejnym istotnym czynnikiem była strategia Europa 2020, która, będąc członkiem Unii Europejskiej, realizowała cele kładące nacisk na edukację, badania naukowe i innowacje jako kluczowe elementy zrównoważonego rozwoju gospodarczego. Strategia ta wpłynęła na politykę finansową wobec szkolnictwa wyższego, promując inwestycje w rozwój kapitału ludzkiego i innowacyjności. Wprowadzenie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tzw. ustawa 2.0) w 2018 roku przyniosło kolejne znaczące zmiany w sposobie finansowania uczelni, wprowadzając nowe kryteria jakościowe oraz zmieniając strukturę finansowania. Reforma ta miała na celu zwiększenie konkurencyjności polskich uczelni na arenie międzynarodowej oraz poprawę jakości kształcenia i badań naukowych. Nie bez znaczenia był również wpływ pandemii COVID-19, która wpłynęła na wszystkie sektory gospodarki, w tym edukację. Rządy musiały wprowadzić nadzwyczajne środki finansowe, aby wspierać funkcjonowanie uczelni w warunkach pandemii, co miało istotny wpływ na politykę finansową w tym okresie.

Wszystkie te czynniki sprawiły, że okres 2010–2023 jest szczególnie interesujący z perspektywy analizy polityki finansowej wobec szkolnictwa wyższego w Polsce. Zmiany wprowadzone w tym czasie miały dalekosiężne skutki dla funkcjonowania uczelni

wyższych, kształtując ich możliwości finansowe, rozwój naukowy oraz jakość kształcenia. Badanie tego okresu pozwala na pełniejsze zrozumienie dynamiki polityki publicznej w obszarze szkolnictwa wyższego oraz identyfikację wyzwań i szans stojących przed polskim systemem edukacyjnym.

Uniwersytet Zielonogórski nie został wybrany do analizy przypadkowo. Uczelnia ta jest unikalna w kontekście szkolnictwa wyższego w Polsce, co czyni ją szczególnie interesującym obiektem badań. W większości polskich miast znajdują się specjalistyczne placówki, takie jak politechniki, uniwersytety medyczne oraz ekonomiczne. W przeciwieństwie do nich, Uniwersytet Zielonogórski łączy różne dziedziny nauki i edukacji pod jednym dachem, wzorem zachodnich uczelni. Oferując szeroki wachlarz kierunków, integruje cechy politechniki, uniwersytetu medycznego i ekonomicznego. Taka różnorodność jest rzadko spotykana w Polsce, gdzie instytucje zwykle specjalizują się w konkretnych dziedzinach. Wybór tej uczelni pozwala na bardziej holistyczne spojrzenie na edukację i badania naukowe, co jest zgodne z nowoczesnymi trendami w szkolnictwie wyższym.

W odróżnieniu od wielkich aglomeracji, takich jak Warszawa, Łódź, Kraków, Wrocław czy Poznań, posiadających liczne placówki uniwersyteckie, Uniwersytet Zielonogórski jest jedyną uczelnią o takim statusie w regionie. Jako jedyna placówka tego typu, odgrywa kluczową rolę w rozwoju lokalnym, zaspokajając potrzeby społeczeństwa, które w większych miastach realizowane są przez wiele instytucji.

Uniwersytet Zielonogórski stanowił doskonały przykład praktycznego zastosowania polityki finansowej państwa wobec szkolnictwa wyższego. Analiza finansowania tej uczelni pozwalała na ocenę efektywności i skuteczności polityk publicznych w zakresie alokacji środków budżetowych, systemów stypendialnych oraz dotacji na badania. Integracja różnych dziedzin nauki, wzorem zachodnich instytucji edukacyjnych, była wyjątkową cechą tej uczelni, czyniąc ją interesującym obiektem badań w kontekście finansowania i polityki publicznej. Analiza przypadku Uniwersytetu Zielonogórskiego umożliwiała zrozumienie, jak różnorodność kierunków i interdyscyplinarność wpływały na rozwój uczelni oraz regionu, w którym się znajdowała.

Analiza efektywności polityk publicznych i zarządzania środkami budżetowymi, systemami stypendialnymi oraz dotacjami na badania pozwala ocenić skuteczność działań państwa. Przypadek Uniwersytetu Zielonogórskiego doskonale się w to wpisuje. Badanie integracji różnych dziedzin nauki i edukacji w jednym miejscu umożliwia zrozumienie, jak zarządzanie finansami wpływa na rozwój regionalny. Dociekania tego typu pozwalają na dostarczenie cennych wniosków dotyczących reform, takich jak ustawa 2.0, oraz wpływu pandemii COVID-19, i mogą stanowić wzorzec dla innych instytucji edukacyjnych.

Problemem badawczym pozostaje określenie jakie były główne wyzwania i efekty polityki finansowej państwa wobec szkolnictwa wyższego w Polsce w latach 2010–2023, ze szczególnym uwzględnieniem mechanizmów alokacji środków budżetowych, systemów stypendialnych oraz dotacji na badania, a także ich wpływu na rozwój regionalny i funkcjonowanie Uniwersytetu Zielonogórskiego?

Natomiast zasadniczym celem pracy jest analiza polityki finansowania sektora szkolnictwa wyższego w Polsce w latach 2010–2023, ze szczególnym uwzględnieniem jej wpływu na rozwój uczelni, na przykładzie Uniwersytetu Zielonogórskiego, oraz ocena efektywności polityk publicznych w tym zakresie, w kontekście wprowadzanych reform i globalnych wyzwań.

Niesie on za sobą szereg pytań badawczych:

- Jakie mechanizmy finansowania szkolnictwa wyższego były stosowane w Polsce w latach 2010-2023?
- W jaki sposób zmiany w polityce finansowej wpłynęły na rozwój i funkcjonowanie uczelni wyższych?
- Jakie były efekty wprowadzenia ustawy 2.0 na finansowanie uczelni?
- W jaki sposób pandemia COVID-19 wpłynęła na zarządzanie środkami finansowymi w szkolnictwie wyższym?
- Jakie znaczenie miały poszczególne reformy finansowe dla regionalnego rozwoju uczelni wyższych?

Do ich weryfikacji posłużyła hipoteza główna. Zgodnie z którą ***zmiany w polityce finansowej w Polsce w latach 2010-2023, w tym wprowadzenie ustawy 2.0 oraz wpływ***

pandemii COVID-19, miały istotny wpływ na efektywność i rozwój uczelni wyższych oraz ich rolę w rozwoju regionalnym.

Pomocniczy charakter wobec niej odegrały hipotezy szczegółowe:

- Wprowadzenie nowych mechanizmów finansowania w ramach ustawy 2.0 zwiększyło konkurencyjność i jakość kształcenia w polskich uczelniach wyższych.
- Zmiany w polityce finansowej przyczyniły się do wzrostu inwestycji w infrastrukturę i poprawy warunków prowadzenia badań naukowych.
- Pandemia COVID-19 wymusiła wprowadzenie nadzwyczajnych środków finansowych, które wpłynęły na stabilność finansową uczelni - przeciwdziałając spadkowi jej przychodów i umożliwiając adaptację do nowych warunków
- Reformy finansowe przeprowadzone w analizowanym okresie przyczyniły się do większej efektywności zarządzania środkami publicznymi w sektorze szkolnictwa wyższego.
- Regionalne uczelnie, dzięki polityce finansowej państwa, odegrały kluczową rolę w zrównoważonym rozwoju gospodarczym i społecznym swoich regionów.

Przyjęcie wspomnianych założeń pozwoliło na wykorzystanie następujących metod badawczych z zakresu nauk o polityce i administracji. Po pierwsze, analiza systemowa umożliwia kompleksowe zrozumienie finansowania sektora szkolnictwa wyższego w Polsce w latach 2010–2023. Metoda ta pozwala na identyfikację i zrozumienie interakcji między różnymi elementami systemu finansowego uczelni, uwzględniając zarówno wpływ polityk publicznych, jak i mechanizmów rynkowych. Dzięki analizie systemowej możliwe jest zrozumienie, jak zmiany w jednym obszarze wpływają na inne części systemu, co jest kluczowe dla oceny efektywności wprowadzonych reform.

Kolejną metodą jest analiza instytucjonalno-prawna, która pozwala na zbadanie ram prawnych regulujących finansowanie szkolnictwa wyższego. Analiza ta obejmuje przegląd ustaw, rozporządzeń oraz innych aktów prawnych, które kształtowały politykę finansową wobec uczelni wyższych w badanym okresie. Dzięki tej metodzie można zrozumieć, w jaki sposób prawo wpływa na zarządzanie środkami publicznymi oraz na funkcjonowanie uczelni.

Metody komparatywne są również nieocenione w tym badaniu. Porównanie polityk finansowych różnych krajów oraz ich efektywności pozwala na lepsze zrozumienie, jakie rozwiązania mogą być skuteczne w kontekście polskim. Porównawcze analizy innych systemów szkolnictwa wyższego pozwalają na identyfikację najlepszych praktyk oraz uniknięcie błędów popełnionych przez inne państwa.

Perspektywa instytucjonalizmu historycznego dostarcza dodatkowego kontekstu, umożliwiając analizę ewolucji finansowania szkolnictwa wyższego na przestrzeni lat. Ta metoda pozwala na zrozumienie, jak historyczne wydarzenia, decyzje polityczne i reformy wpływały na obecny stan finansowania uczelni. Uwzględnienie perspektywy instytucjonalizmu historycznego pozwala na identyfikację długoterminowych trendów oraz ocenę trwałości wprowadzonych zmian.

Zastosowanie tych metod badawczych umożliwiło przeprowadzenie wszechstronnej analizy finansowania sektora szkolnictwa wyższego w Polsce, pozwalając na kompleksowe zrozumienie mechanizmów zarządzania środkami publicznymi oraz efektywności polityk publicznych. Analiza systemowa, instytucjonalno-prawna, komparatywna oraz perspektywa instytucjonalizmu historycznego stworzyły podstawę dla oceny skuteczności wprowadzonych reform oraz identyfikacji kluczowych wyzwań i możliwości stojących przed polskim systemem szkolnictwa wyższego.

Wymusiło to też określoną strukturę pracy:

Rozdziale I szczegółowo omówiono rolę oraz znaczenie szkolnictwa wyższego w polityce państwa polskiego, podkreślając jego kluczową funkcję jako elementu rozwoju społecznego, gospodarczego oraz kulturowego. Szkolnictwo wyższe zostało zaprezentowane jako główny czynnik determinujący przyszłość państwa, mający bezpośredni wpływ na kształtowanie i wzmacnianie jego potencjału w różnych dziedzinach życia społecznego.

Część ta zawiera również analizę sposobu finansowania sektora szkolnictwa wyższego, ze szczególnym uwzględnieniem kluczowych zmian w polityce finansowej państwa dotyczących uczelni wyższych. Omówiono mechanizmy alokacji środków budżetowych, programy wsparcia finansowego oraz strategie mające na celu optymalizację

wykorzystania dostępnych zasobów finansowych w kontekście zrównoważonego rozwoju instytucji akademickich.

W kontekście historycznym, rozdział ten przedstawia ewolucję szkolnictwa wyższego w Polsce, koncentrując się na podstawowych aktach prawnych regulujących jego działalność, ze szczególnym naciskiem na ustawę "Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce". Przeanalizowano kluczowe zmiany wprowadzone do tego fundamentalnego aktu prawnego, które miały istotny wpływ na funkcjonowanie i rozwój uczelni wyższych. Zmiany te zostały omówione w kontekście ich wpływu na jakość kształcenia, organizację nauki oraz finansowanie badań i innowacji, co ma bezpośrednie przełożenie na konkurencyjność polskich uczelni na arenie międzynarodowej.

Przedstawione analizy wskazują na dynamiczny charakter reform w obszarze szkolnictwa wyższego oraz na ich znaczenie dla kształtowania długoterminowej strategii rozwoju państwa. Szczególną uwagę zwrócono na wyzwania związane z adaptacją uczelni do zmieniających się warunków ekonomicznych i prawnych, a także na konieczność zapewnienia odpowiedniego wsparcia finansowego i infrastrukturalnego dla dalszego rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce.

W Rozdziale II szczegółowo omówiono podstawy prawne funkcjonowania uczelni w Polsce, zwracając uwagę na ich strukturę, podział oraz kluczową rolę, jaką pełnią w systemie edukacji, a także w szerszym kontekście gospodarczym i społecznym kraju. Uczelnie, zarówno publiczne, jak i prywatne, są fundamentalnymi instytucjami, które mają znaczący wpływ na rozwój wiedzy, innowacji oraz na kształtowanie kompetencji niezbędnych do funkcjonowania w nowoczesnej gospodarce.

Rozdział ten podkreśla, że rola uczelni wyższych wykracza daleko poza tradycyjne działania dydaktyczne i badawcze. Uczelnie oddziałują na otoczenie społeczne, gospodarcze i międzynarodowe, pełniąc rolę centrów wiedzy i innowacji, ale także jako aktywni uczestnicy rozwoju lokalnych i regionalnych społeczności. Uczelnie angażują się w liczne projekty i inicjatywy, które mają na celu wspieranie społeczności lokalnych poprzez transfer wiedzy, rozwój kompetencji, a także poprzez bezpośrednie działania na rzecz poprawy jakości życia w regionach, w których funkcjonują.

Szczególną uwagę poświęcono roli uczelni jako znaczących pracodawców. W przypadku uczelni publicznych, często są one największymi pracodawcami w danym regionie, zatrudniającymi tysiące pracowników i zarządzającymi milionowymi budżetami. Ich rola gospodarcza jest więc podwójna: z jednej strony są miejscem edukacji i badań, z drugiej zaś odgrywają kluczową rolę w regionalnych rynkach pracy, przyczyniając się do ich stabilności i rozwoju.

W związku z tym, finansowanie uczelni wyższych oraz sposób, w jaki te środki są wydatkowane, ma ogromne znaczenie dla stabilności i rozwoju nie tylko samych instytucji akademickich, ale także dla całej gospodarki i społeczeństwa. Przejrzystość i efektywność zarządzania finansami uczelni są kluczowe dla ich długoterminowej stabilności oraz dla utrzymania wysokiej jakości kształcenia i badań naukowych. Rozdział II wskazuje również na potrzebę stałego monitorowania i doskonalenia mechanizmów finansowania, aby zapewnić, że uczelnie będą mogły dalej rozwijać swoje funkcje dydaktyczne, badawcze i społeczne w sposób zrównoważony i odpowiadający na dynamicznie zmieniające się potrzeby otoczenia.

Mechanizmy dystrybucji i zarządzania środkami finansowymi omówiono w Rozdział III. Poświęcono go szczegółowemu omówieniu systemu oraz mechanizmu dystrybucji środków finansowych w sektorze szkolnictwa wyższego. Przedstawiono analizę czynników wpływających na wysokość środków dla uniwersytetów publicznych, uwzględniając zarówno aspekty formalne, jak i kontekst polityczny oraz gospodarczy. W szczególności zwrócono uwagę na demografię, która stanowi jedno z najpoważniejszych wyzwań dla rynku edukacji w Polsce. Zwrócono uwagę, że w obecnym systemie dystrybucji malejąca liczba potencjalnych studentów wpływa bezpośrednio na wysokość państwowego finansowania uczelni, co w konsekwencji stawia przed instytucjami akademickimi konieczność przystosowania się do zmniejszających się zasobów budżetowych.

W rozdziale omówiono również możliwości zarządzania finansami uczelni w obliczu tych wyzwań, wskazując na potencjalne strategie zwiększenia efektywności pozyskiwania i wykorzystywania środków finansowych. Zwrócono uwagę na potrzebę aktywnego pozyskiwania grantów badawczych, rozwijania współpracy z sektorem prywatnym, oraz

zwiększania liczby studentów międzynarodowych jako sposobów na zrównoważenie spadku finansowania ze środków publicznych.

Ponadto, przedstawiono wyzwania stojące przed uczelniami w kontekście zarządzania w sytuacji zmniejszającego się finansowania ze strony państwa. Opisano konsolidację uczelni jako jedną z kluczowych strategii promowanych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Konsolidacja ta, jako rodzaj zachęty, ma na celu zmniejszenie liczby podmiotów szkolnictwa wyższego przy jednoczesnym zagwarantowaniu zwiększonego finansowania dla zintegrowanych instytucji w określonym przez ministerstwo czasie.

W dalszej części rozdziału wskazano na istniejący w tej przestrzeni potencjał, który może zostać wykorzystany przez uczelnie w celu zwiększenia efektywności zarządzania finansami. Omówiono także potencjalne bariery, które mogą utrudniać wdrażanie reform, oraz potrzebę elastycznego podejścia w zarządzaniu, które uwzględniałoby dynamicznie zmieniające się warunki demograficzne i finansowe.

Rozdział IV poświęcono szczegółowej analizie Uniwersytetu Zielonogórskiego, stanowiącej studium przypadku w kontekście zarządzania finansami w polskich uczelniach publicznych. Na wstępie krótko przedstawiono historię Uniwersytetu, jego powstanie oraz ewolucję struktury organizacyjnej, która doprowadziła do obecnego kształtu tej instytucji. W dalszej części rozdziału skupiono się na szczegółowej prezentacji systemu dystrybucji i wykorzystania środków finansowych przez Uniwersytet Zielonogórski.

Przeanalizowano przychody i koszty uczelni, dokonując podziału na różne rodzaje działalności, takie jak dydaktyka, badania naukowe, oraz usługi dodatkowe. Omówiono także konkretne działania oszczędnościowe podjęte przez uczelnię, wraz z ich wpływem na ogólną sytuację finansową instytucji. Analiza ta pozwoliła na ocenę skuteczności podejmowanych działań w kontekście minimalizacji kosztów przy jednoczesnym zachowaniu jakości oferowanych usług edukacyjnych i badawczych.

W rozdziale omówiono również strategie optymalizacji oraz efektywność wykorzystania dostępnych środków w świetle krajowej polityki finansowania szkolnictwa wyższego. Wykorzystano przykład Uniwersytetu Zielonogórskiego, aby zilustrować, jak uczelnia dostosowuje swoje działania do wytycznych i warunków określonych przez

państwo, jednocześnie maksymalizując korzyści płynące z dostępnych funduszy. Przykłady te ukazują, w jaki sposób strategiczne zarządzanie środkami może przyczynić się do poprawy stabilności finansowej uczelni.

Na zakończenie rozdziału dokonano porównania Uniwersytetu Zielonogórskiego z innymi polskimi uniwersytetami w okresie od 2010 do 2023 roku. Analiza ta obejmuje zarówno aspekty finansowe, jak i operacyjne, co pozwala na ocenę pozycji Uniwersytetu Zielonogórskiego na tle innych instytucji szkolnictwa wyższego w Polsce. Porównanie to ukazuje zarówno mocne strony, jak i wyzwania stojące przed uczelnią, a także wskazuje na potencjalne obszary do dalszej poprawy i rozwoju.

Rozdział ten w zamyśle autorki, poprzez analizę finansową i organizacyjną Uniwersytetu Zielonogórskiego, ma stanowić cenne źródło wiedzy na temat zarządzania środkami finansowymi w polskich uczelniach, oferując jednocześnie praktyczne wnioski i rekomendacje, które mogą być zastosowane w innych instytucjach akademickich.

Rozdział V zawiera szczegółowe wnioski i rekomendacje wynikające z przeprowadzonej analizy. W pierwszej jego części przedstawiono kluczowe wnioski dotyczące kondycji finansowej uczelni, które wynikają z regulacji prawnych wpływających na funkcjonowanie sektora szkolnictwa wyższego. Opisano przepisy prawne, które bezpośrednio kształtują sytuację finansową uniwersytetów, a także wskazano obszary, w których instytucje te, mimo swojego specyficznego celu działania, są traktowane na równi z przedsiębiorstwami komercyjnymi. Taki sposób traktowania prowadzi do sytuacji, w której uczelnie muszą dostosowywać swoje operacje finansowe do warunków rynkowych, co może stanowić wyzwanie, biorąc pod uwagę ich misję edukacyjną i badawczą.

Kolejna część rozdziału skupia się na rekomendacjach, które mają na celu poprawę zarządzania finansami uczelni oraz polityki państwa wobec szkolnictwa wyższego. Zalecenia te obejmują między innymi propozycje modyfikacji algorytmu podziału środków budżetowych dla uczelni wyższych oraz sugestie dotyczące zmian w obowiązujących przepisach prawnych. Zaproponowano również konkretne modele oceny kondycji finansowej, które mogą zostać zastosowane przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW) do monitorowania efektywności wykorzystania środków publicznych

przez uczelnie. Wdrożenie tych modeli mogłoby umożliwić bardziej precyzyjną ocenę, jak skutecznie uczelnie zarządzają przekazywanymi im funduszami.

W rozdziale wykorzystano dane przygotowane przez Uniwersytecką Komisję Finansową, działającą w ramach Konferencji Rektorów Uniwersytetów Polskich, co było kluczowe dla przeprowadzenia tak szczegółowej analizy porównawczej Uniwersytetu Zielonogórskiego z innymi polskimi uniwersytetami. Bez dostępu do tych danych, trudno byłoby przygotować kompleksową ocenę finansową. Oprócz danych z Komisji, skorzystano również z bilansów, rachunków zysków i strat, przepływów pieniężnych, planów rzeczowo-finansowych oraz sprawozdań z realizacji tych planów, przygotowanych przez Uniwersytet Zielonogórski.

Podsumowując, w części zawarto zarówno szczegółową analizę, jak i konkretne propozycje zmian, które mogłyby poprawić zarządzanie finansami w polskich uczelniach publicznych, uwzględniając specyficzne potrzeby i cele instytucji edukacyjnych.

Przygotowanie niniejszej dysertacji wymagało obszernej analizy literatury oraz dokumentów prawnych i strategicznych związanych z polityką państwa, w szczególności w zakresie polityk publicznych oraz systemu szkolnictwa wyższego. Wśród kluczowych źródeł znalazły się akty prawne, takie jak ustawa „Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce” z 20 lipca 2018 r., a także dokument strategiczny Polityka Naukowa Państwa (PNP) opracowany przez Ministerstwo Edukacji i Nauki. Polityka ta określa priorytety w funkcjonowaniu systemu szkolnictwa wyższego oraz nauki, co stanowiło podstawę dla rozważań dotyczących roli państwa w kształtowaniu polityki edukacyjnej.

Teoretyczne aspekty polityk publicznych zostały szczegółowo omówione dzięki wykorzystaniu takich prac jak monografia A. Zybawy „Polityki Publiczne”, która dostarcza szerokiego ujęcia teoretycznego, oraz publikacja J. Tkaczyńskiego i M. Śwista „Polityki publiczne: zagadnienia teoretyczne, wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej. Stan i perspektywy”, ukazująca porównawcze ujęcie polityk krajowych i unijnych. Artykuł J. Izdebskiego „Realizacja polityk publicznych przez administrację publiczną” opublikowany w „Zeszytach Naukowych KUL” posłużył jako cenne źródło w zakresie wdrażania i realizacji polityk publicznych przez administrację.

Do analizy wpływu zmian demograficznych na szkolnictwo wyższe kluczowe były opracowania D. Moroń „Wpływ przemian demograficznych na szkolnictwo wyższe w Polsce” (opublikowane w „Studiach Ekonomicznych”) oraz dane statystyczne pochodzące z publikacji Głównego Urzędu Statystycznego. Publikacje te pozwoliły na ukazanie długoterminowych trendów demograficznych oraz ich konsekwencji dla systemu edukacyjnego.

W zakresie przeglądu historycznego zmian w szkolnictwie wyższym istotną rolę odegrały artykuły A. Dziedziczak-Foltyn, takie jak „Reformy w polskim szkolnictwie wyższym po 1990 r. w świetle nauki o polityce publicznej” oraz „Transformacja szkolnictwa wyższego w Polsce w świetle wdrażania standardów polityki publicznej”. Prace te dostarczyły nie tylko szczegółowego obrazu reform systemowych, ale także umożliwiły osadzenie analiz w szerszym kontekście naukowym.

Ocenę sytuacji finansowej polskich uniwersytetów, w tym Uniwersytetu Zielonogórskiego, oparto na danych dostarczonych przez Uniwersytecką Komisję Finansową, działającą w ramach Konferencji Rektorów Uniwersytetów Polskich. Zestawienia tabelaryczne opracowane przez Komisję oraz sprawozdania finansowe Uniwersytetu Zielonogórskiego – obejmujące bilanse, rachunki zysków i strat, rachunki przepływów pieniężnych, plany rzeczowo-finansowe – stanowiły kluczowy materiał do przeprowadzenia szczegółowej analizy porównawczej.

W kontekście metod oceny sytuacji ekonomicznej uczelni nieocenionym źródłem była praca A. Ćwiąkały-Małys i P. Łagowskiego „Zastosowanie polskich modeli ostrożnościowych do oceny kondycji finansowej publicznego szkolnictwa”, która dostarczyła narzędzi analitycznych umożliwiających kompleksowe badanie kondycji finansowej instytucji szkolnictwa wyższego.

Wszystkie wymienione opracowania i dokumenty stanowiły fundament teoretyczny i metodologiczny dla prowadzonych badań, dostarczając niezbędnych narzędzi analitycznych oraz kontekstów interpretacyjnych.

Rozdział 1: Kontekst Polityki Państwa w Zakresie Finansowania Szkolnictwa Wyższego

1.1. Rola i znaczenie szkolnictwa wyższego w polityce państwa polskiego

Polityka państwa, często nazywana także polityką publiczną, odnosi się do kompleksowego zbioru decyzji, działań oraz środków podejmowanych przez rząd lub inne organy władzy państwowej w celu realizacji określonych celów społecznych, gospodarczych oraz politycznych. Jest to proces dynamiczny, obejmujący szeroki zakres obszarów działalności, takich jak gospodarka, edukacja, zdrowie, środowisko, bezpieczeństwo, sprawiedliwość społeczna, kultura, nauka oraz infrastruktura¹.

Polityka jest jednym z istotnych rodzajów ludzkiej działalności. Według definicji zawartej w Słowniku Języka Polskiego², polityka to:

- 1) działalność władz państwowych, zwłaszcza rządu,
- 2) działalność jakiejś grupy społecznej lub partii mająca na celu zdobycie i utrzymanie władzy państwowej; też: cele i zadania takiej działalności oraz metody realizacji takich zadań, sposób działania osoby lub grupy osób kierujących jakąś instytucją lub organizacją
- 3) zręczne i układne działanie w celu osiągnięcia określonych zamierzeń.

Sposób działania osób zarządzających instytucjami lub organizacjami może być rozumiana jako polityka. Taka perspektywa jest nieobca wielu współczesnym politologom³. Można według niej pojęcie i zakres polityki zdefiniować jako uporządkowane działanie, prowadzące do osiągnięcia zamierzonego celu. Można też wskazać, że jest odrębną strefą stosunków społecznych, o której istnieniu znaczy nieustanne zapotrzebowanie, działalność polityków, istnienie instytucji politycznych, norm społeczno-prawnych. Takie ujęcie polityki

¹ A. Zybala, *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa*, 2013

² *Słownik Języka Polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/polityka;2572025.html>, 2023

³ M. Gulczyński, *Nauka o polityce*; Podręcznik akademicki, Warszawa 2007

przedstawia ją w ujęciu instytucjonalnym. W takim podejściu, polityka realizuje wspólne dobro. Żeby to dobro mogło być realizowane, musi zostać ustalony pewien porządek, który określi relacje pomiędzy ludźmi. Ustanowienie relacji, ich funkcjonowanie i trwałość wymaga stworzenia odpowiednich procedur i powstania instytucji. Procedury konkretyzują wzór zachowań indywidualnych i zbiorowych, które obowiązują w danej wspólnocie. Polityka niewątpliwie wpływa na każdy obszar życia społecznego od edukacji i gospodarki po zdrowie⁴. Ma wpływ na nasze decyzje, nasze prawa i obowiązki. Z drugiej zaś strony, każdy obywatel może mieć wpływ na politykę poprzez aktywne uczestnictwo w życiu politycznym⁵.

Polityka państwa jest wynikiem procesu decyzyjnego, który może obejmować analizę problemów społecznych, konsultacje z różnymi interesariuszami, formułowanie celów i strategii, przyjmowanie ustaw i regulacji, alokację zasobów finansowych, implementację programów i monitorowanie ich skuteczności⁶. Celem polityki państwa jest zazwyczaj promowanie dobrobytu społecznego, zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom, kształtowanie warunków sprzyjających rozwojowi gospodarczemu, ochrona środowiska, oraz promowanie sprawiedliwości społecznej i równości szans. W demokratycznych państwach, polityka państwa jest często wynikiem interakcji między różnymi instytucjami i aktorami politycznymi, w tym rządem, parlamentem, partiami politycznymi, grupami interesu, mediami oraz społeczeństwem obywatelskim. Odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu życia społecznego, gospodarczego i politycznego państwa, oraz w realizacji jego fundamentalnych celów i wartości.

Szczególnym rodzajem polityki są polityki publiczne. Jako specyficzna forma działań podejmowanych przez podmioty polityczne, stanowią kluczowy element funkcjonowania organów władzy publicznej, w tym rządu oraz samorządu terytorialnego. Są one realizowane w wyraźnie zdefiniowanych obszarach życia społecznego, a ich celem jest zarządzanie tymi obszarami poprzez zastosowanie zestawu narzędzi i technologii, które nadają im techniczny

⁴ *Definicje, zakres i konteksty polityki społecznej*, M. Szyłko-Skoczny (red.), W: G. Firlit-Fesnak, R. Szarfenberg, *Polityka społeczna*. Warszawa 2007

⁵ Z. Kinowska, *Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Infos – Biuro Analiz Sejmowych - zagadnienia społeczno-gospodarcze 22 2012, s.2.

⁶ W. Zembura, *Zakres polityki fiskalnej i jej zadania w gospodarce rynkowej*, Studia Ekonomiczne nr 38 Katowice.2006 , s.220-229.

charakter. Ta technizacja polityk publicznych, choć często postrzegana jako sposób na ich odpolitycznienie, w rzeczywistości ukrywa ich polityczne uwarunkowania i cele.

Do technologii stosowanych w ramach polityk publicznych zalicza się dostępne środki finansowe i materialne, różnorodne techniki zarządzania, sposoby uzasadniania podejmowanych decyzji, a także wiedzę i umiejętności decydentów. Te elementy składają się na specyficzny sposób prowadzenia polityki publicznej, który łączy w sobie aspekty techniczne i merytoryczne z politycznymi i ideologicznymi⁷.

Pojęcie „polityki publicznej” jest często porównywane z koncepcją „zarządzania publicznego”, ponieważ oba te terminy odnoszą się do procesów zarządzania zasobami publicznymi w celu osiągnięcia określonych celów społecznych i gospodarczych. Zarządzanie publiczne kładzie jednak większy nacisk na efektywność, transparentność oraz partycypację społeczną, podczas gdy polityka publiczna koncentruje się na procesach decyzyjnych i realizacji celów politycznych⁸.

W praktyce, polityki publiczne są złożonymi procesami, które wymagają harmonizacji różnych interesów społecznych, a także uwzględnienia kontekstu społeczno-politycznego. Ich techniczny charakter nie eliminuje jednak złożonych relacji władzy i wpływów, które są nieodłącznym elementem każdej polityki publicznej. Dzięki odpowiedniemu zarządzaniu publicznemu, polityki te mogą być skutecznie implementowane, przynosząc pożądane rezultaty społeczne i gospodarcze⁹.

Tym samym polityka publiczna jest nie tylko zbiorem działań i decyzji, ale także narzędziem służącym do zarządzania państwem w sposób świadomy i celowy, z myślą o długoterminowym dobrobycie obywateli oraz zrównoważonym rozwoju kraju.

Różnice pomiędzy politologią i polityką publiczną przedstawiono w poniższej tabeli (Tabela nr 1).

⁷ Szerokie omówienie teoretycznego aspektu polityk publicznych *Polityki publiczne: zagadnienia teoretyczne*, -(w:) Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej Stan i perspektywy, J. Tkaczyński (red), Śwista M., Kraków 2015 s. 11-16

⁸ J. Hausner, *Polityka a polityka publiczna*, Journal of Public Governance 1.1 (2007), s.51.

⁹ A. Zybala, *Polityki publiczne*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012 r, s. 19 - 43

Tabela 1 Różnice pomiędzy politologią i polityką publiczną

Politologia	Polityka publiczna
Władza	Interes (publiczny)
Elity (polityczne)	Aktorzy
Państwo – system polityczny	Państwo, rynek, społeczeństwo obywatelskie
Polityka „polityczna”	Polityka „niepolityczna”
Sterowanie	Uprawianie
Konflikt, rywalizacja	Partnerstwo
Dominacja normatywizmu	Dominacja empiryzmu

Źródło: Stanisław Konecny, *Polityka publiczna lub narodziny (nowej) nauki*¹⁰,

Polityka publiczna to wiedza dotycząca rozwiązywania problemów społecznych¹¹. W praktyce odnosi się to do systematycznych działań podejmowanych przez instytucje władzy publicznej, takie jak administracja rządowa i samorządowa, w celu rozwiązywania problemów w różnych sferach życia społecznego oraz tworzenia najlepszych możliwych warunków dla rozwoju lokalnego i regionalnego. Polityka publiczna realizowana jest za pomocą różnych narzędzi, regulacji, programów. Programy publiczne, posiadające odpowiednią strukturę, według której są projektowane i realizowane, oparte na obiektywnej wiedzy analitycznej można zdefiniować jako politykę publiczną. Programom powinny towarzyszyć racjonalne działania¹². Jego realizacja należy do rządu. Kształtując odpowiednie postawy poprzez wyznaczanie i realizację celów, wpływa na procesy zachodzące w gospodarce. Wykorzystuje przy tym różne narzędzia, takie jak regulacje, podatki, ceny, a także zachęty w formie dotacji i ulg podatkowych. Nauki o polityce publicznej zajmują się właśnie przede wszystkim badaniem działalności organów władz publicznych w zakresie polityk sektorowych, ich funkcjami, implementacją decyzji oraz procesami decyzyjnymi. Przedmiotem nauk o polityce publicznej są zatem działania publiczne/ministerialne (w tym reformy) w różnego typu politykach. Tradycyjna dyscyplina „nauki o polityce” opisuje kontekst poszczególnych polityk sektorowych. Takie podejście

¹⁰ S. Konecny, *Polityka publiczna lub narodziny (nowej) nauki*. Studia i Analizy Nauk o Polityce, (2), 2020 s.52.

¹¹J. Izdebski, *Realizacja polityk publicznych przez administrację publiczną*, Zeszyty Naukowe KUL, Lublin 2020, s.222.

¹² A. Zybala, *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa*, 2013.

do nauk o polityce publicznej zaprezentowano w artykule „Transformacja szkolnictwa wyższego w Polsce w świetle wdrażania standardów polityki publicznej”¹³.

W 2011 r. polityka publiczna pojawiła się jako nowa subdyscyplina, dyscyplina naukowa - „nauki o polityce publicznej”¹⁴. Powołanie jej zainicjowało środowisko związane z polityką dotyczącą obszaru szkolnictwa wyższego i nauki. Autorka pracy zgadza się z wyodrębnieniem tak nazwanej polityki. Pisząc na temat finansowania sektora szkolnictwa wyższego w polityce Polski, nie sposób nie wspomnieć o zarządzaniu uczelniami czy ich finansach, których wysokość wynika wprost z polityki państwa. Oczywiście, „*nauki o polityce publicznej*”, mają najbliższe relacje z naukami o polityce, jednak pozostają w ścisłym związku między innymi z dyscyplinami nauka o zarządzaniu, prawo czy dziedziną nauk ekonomicznych i naukami o administracji¹⁵.

Polska formułuje i wdraża strategie polityczne, ukierunkowane na osiągnięcie wielowymiarowego rozwoju, stabilności ekonomicznej, wzrostu konkurencyjności, społecznej spójności oraz podnoszenia jakości życia obywateli. Działania te wpisują się w ramy długoterminowego planowania, uwzględniającego zarówno wyzwania wewnętrzne, jak i zmieniające się uwarunkowania międzynarodowe.¹⁶ Realizując politykę, państwo tworzy warunki do osiągania celów ważnych dla społeczeństwa jako całości, ale też ważne dla pojedynczego obywatela. To właśnie cele definiują obszary, którymi polityka się zajmuje. Ze względu na cele można wyróżnić polityki: społeczną, gospodarczą, finansową, zdrowotną, spójności, regionalną czy politykę edukacyjną i naukową państwa¹⁷.

Współczesna gospodarka, będąca fundamentem rozwoju społeczeństwa, wymaga spójnej i strategicznej polityki kształtowanej przez decydentów publicznych. Relacje między państwem a gospodarką, wynikające z inicjatyw partii rządzących oraz decyzji podejmowanych przez organy administracji publicznej i organizacje rządowe czy

¹³ A. Dziedziczak-Foltyn, *Transformacja szkolnictwa wyższego w Polsce w świetle wdrażania standardów polityki publicznej*. Development, 32(1), (2013). 139-141.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 sierpnia 2011 r.

¹⁵ J. Woźnicki, *Nauki o polityce publicznej – cztery lata rozwoju w symbiozie z politologią*, Politeja-Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, 12(36) Kraków 2015, s. 21.

¹⁶ R. Szarfenberg, *Polityka publiczna-zagadnienia i nurty teoretyczne*. Studia z Polityki Publicznej 9.1 Poznań 2016, s. 47.

¹⁷ A. Zybała, *Polityki publiczne*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012 r., str. 19 -43

pozarządowe, wywierają istotny wpływ na kształtowanie i realizację założeń polityki państwowej. Działania te obejmują zarówno aktywne inicjatywy wspierające wybrane kierunki rozwoju, jak i świadome zaniechanie interwencji w określonych obszarach. W tym kontekście jednym z kluczowych komponentów wspierających długofalowy rozwój gospodarczy pozostaje polityka w zakresie szkolnictwa wyższego, która determinuje możliwości adaptacji społeczeństwa do zmieniających się wymagań rynku pracy oraz innowacyjnych technologii¹⁸.

W procesie formułowania założeń polityki wobec szkolnictwa wyższego, minister właściwy dla tego obszaru przedstawia Radzie Ministrów propozycję rozwoju tego sektora. Z założenia w pierwszej kolejności identyfikuje problematyczne kwestie, które uznaje za wymagające interwencji publicznej, oraz dokonuje ich analizy. Na tej podstawie opracowuje szczegółowe założenia polityczne, określając kluczowe cele, proponowane rozwiązania i ich uzasadnienie. W trakcie tego procesu minister angażuje otoczenie władzy publicznej, dążąc do uzyskania akceptacji zaproponowanych działań. Po osiągnięciu konsensusu w ramach procesu decyzyjnego, przyjęte rozwiązania są wdrażane w celu realizacji strategicznych priorytetów sektora szkolnictwa wyższego. To co istotne na tym etapie, zapewnia odpowiednie środki finansowe, zasoby ludzkie i organizacyjne¹⁹. Istotne jest też dokonanie oceny wprowadzonych rozwiązań i ich ewentualna korekta. Niestety, wskazane wyżej etapy realizacji polityki publicznej w opisywanym obszarze, nie zostały i nie są w pełni zrealizowane. Przy kolejnych reformach szkolnictwa wyższego w Polsce nie zagwarantowano wystarczającego wsparcia finansowego. Wprowadzano nowe wymogi, wytyczne, nie zabezpieczając środków na ich realizację²⁰. Nawet najlepiej przygotowany program ma małe szanse realizacji bez odpowiedniego wzmocnienia finansowego. Również ocena już wprowadzonych rozwiązań nie jest przeprowadzana obiektywnie, w sposób rzetelny. Ustawy, często zaraz po ich wprowadzaniu, są korygowane.

¹⁸ J. Woźnicki, *Szkolnictwo wyższe w procesie przemian–zmiany systemowe: 2007–2012*. Studia BAS(2013)., (3), s. 86 -88.

¹⁹ D. Antonowicz, *Między siłą globalnych procesów a lokalną tradycją. Polskie szkolnictwo wyższe w dobie przemian*, Toruń 2015, s. 67,

²⁰ A. Dziedziczak-Foltyn, *Transformacja szkolnictwa wyższego w Polsce w świetle wdrażania standardów polityki publicznej*, Transformacja Akademickiego Szkolnictwa Wyższego w Polsce w okresie 30-lecia 1989-2019 s.290-291, J. Woźnicki (red.), Warszawa 2019

Polityka państwa w zakresie szkolnictwa wyższego jest wielowymiarowym obszarem działań, który obejmuje szeroki zakres zagadnień dotyczących finansowania, regulacji, dostępności, jakości oraz równości w edukacji na poziomie wyższym. W ramach tej polityki określa się zasady finansowania uczelni, zarówno publicznych, jak i prywatnych, oraz ustanawia mechanizmy wsparcia materialnego dla studentów, takie jak stypendia, kredyty studenckie czy inne formy pomocy finansowej. Ponadto polityka ta reguluje funkcjonowanie instytucji szkolnictwa wyższego, w tym standardy nauczania, kwalifikacje nauczycieli akademickich, procedury rekrutacyjne, akredytację programów studiów oraz systemy oceny jakości nauczania i badań naukowych²¹.

Jednakże wprowadzenie zmian w tym obszarze często wiąże się z rewizją lub modyfikacją reform przeprowadzonych przez poprzednie władze, co może wynikać z odmiennych wizji politycznych czy priorytetów. Tego rodzaju dynamika może sprawiać wrażenie, że działania podejmowane przez niektórych decydentów są silnie powiązane z bieżącymi potrzebami politycznymi, co rodzi pytania o ich długoterminowe zaangażowanie w rozwój strategicznych priorytetów państwa. Polityka państwa powinna dążyć do zapewnienia równego dostępu do szkolnictwa wyższego dla wszystkich grup społecznych, niezależnie od statusu ekonomicznego, etnicznego czy geograficznego. Powinna wskazywać programy umożliwiające dostęp do edukacji wyższej dla osób o niższych dochodach, grup mniejszościowych czy osób z niepełnosprawnościami itp.²². Państwo powinno dążyć do zapewnienia wysokiej jakości kształcenia na poziomie wyższym poprzez wprowadzanie standardów jakościowych, systemów oceny i monitorowania jakości nauczania i badań. Państwo może i powinno wspierać w ramach swoich polityk badania naukowe poprzez finansowanie grantów badawczych, tworzenie programów stymulujących współpracę między uczelniami a sektorem prywatnym oraz promowanie innowacyjnych rozwiązań w obszarze szkolnictwa wyższego i gospodarcze. W dobie globalizacji polityka państwa w zakresie szkolnictwa wyższego obejmuje również promowanie współpracy

²¹ J. Kochanowicz, *Uwagi o projekcie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym*, Nauka i Szkolnictwo Wyższe 1 (15) (2000) s.118.

²² M. Dąbrowa-Szefler, OECD; *Szkolnictwo wyższe; zarządzanie szkolnictwem wyższym; finansowanie szkolnictwa wyższego; internacjonalizacja szkolnictwa wyższego; kariera naukowa; nauczyciele akademicki*, Nauka i Szkolnictwo Wyższe 1.33 (2009) s.58.

międzynarodowej, wymiany studentów i naukowców, oraz umożliwienie mobilności akademickiej. Ważnym aspektem polityki państwa jest uwzględnienie zmian demograficznych, potrzeb rynku pracy, czy też dostosowanie oferty edukacyjnej do aktualnych i przyszłych potrzeb społeczeństwa i gospodarki poprzez odpowiednie finansowanie oczekiwanych zmian w szkolnictwie wyższym. Podsumowując, polityka państwa wobec szkolnictwa wyższego jest kompleksowym obszarem działania, który wymaga uwzględnienia wielu różnorodnych czynników i interesów społecznych, gospodarczych oraz kulturowych²³.

Polityka naukowa państwa

Polityka Naukowa Państwa (PNP) została opracowana przez Ministerstwo Edukacji i Nauki²⁴. Zgodnie z ustawą Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z dnia 20 lipca 2018 r. Polityka Naukowa Państwa jest dokumentem strategicznym wskazującym priorytety w zakresie funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego i nauk. Podlega ona ewaluacji nie rzadziej niż raz na 5 lat. Ewaluację realizacji polityki naukowej Państwa przeprowadza Komitet Polityki Naukowej. Jest on, zgodnie z art. 340 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce²⁵, organem pomocniczym ministra w zakresie polityki naukowej państwa. Celem PNP jest stworzenie odpowiednich warunków do prowadzenia badań naukowych oraz prac rozwojowych i ułatwienie dostępu do wysokiej jakości kształcenia przyszłych pokoleń. Ma promować ważną rolę nauki i szkolnictwa wyższego, co w konsekwencji ma zwiększyć zaufanie społeczeństwa do wyników badań naukowych i zwiększyć prestiż nauki i szkolnictwa wyższego. PNP jest podstawą realizacji programów strategicznych i rozwojowych państwa. Jak wynika z przedstawionych w PNP szans i wyzwań, jakie istnieją w sektorze szkolnictwa wyższego i nauki, Polska posiada środowiska naukowe o dużym potencjalne, szeroką ofertę edukacyjną, przyjazne warunki do studiowania czy też

²³ J. Jabłecka, *Międzynarodowe aspekty działalności szkolnictwa wyższego*, Nauka i Szkolnictwo Wyższe, 1/19, 2002, s. 123-127.

²⁴ *Polityka Naukowa Państwa*, MEiN, Warszawa 2022 r.; <https://www.gov.pl/web/premier/polityka-naukowa-panstwa>

²⁵ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, 2018

rozwiązania prawne sprzyjające podnoszeniu poziomu innowacyjności gospodarki przy wsparciu nauki i szkolnictwa wyższego. Jednak dużym wyzwaniem jest na przykład zainteresowanie polskich podmiotów gospodarczych rozwijaniem i wdrażaniem rozwiązań innowacyjnych. Niski jest też poziom komercjalizacji wyników badań. Jak wskazano w PNP dużym wyzwaniem jest struktura wiekowa kadry akademickiej. Wynika to przede wszystkim z niesatysfakcjonującego systemu wynagradzania nauczycieli akademickich. Asystent na dzień 1 stycznia 2024 r. otrzymywał wynagrodzenie o ok. 30 zł wyższe od najniższej płacy minimalnej. Nie jest to atrakcyjne wynagrodzenie dla młodych ludzi, którzy rozpoczynają karierę zawodową. Podmioty gospodarcze oferują znacznie wyższe wynagrodzenia i atrakcyjniejsze warunki pracy, szczególnie dla specjalistów z obszaru technologii innowacyjnych, szeroko rozumianego ICT. Ponadto, występuje zjawisko tzw. „drenażu mózgów” - migracji kadry akademickiej oraz specjalistów B+R do innych krajów na świecie wynikającej z większej atrakcyjności ofert zatrudnienia za granicą. Na podstawie diagnozy szans i wyzwań, w dokumencie PNP wskazano następujące priorytety Polityki Naukowej Państwa:

1. Rozwój systemu szkolnictwa wyższego i nauki
2. Rola Polski w rozwoju globalnym
3. Zasoby naturalne i środowisko
4. Technologie cyfrowe w gospodarce i w społeczeństwie
5. Społeczeństwo i jakość życia
6. Wspólnota, kultura, tradycja
7. Obronność i bezpieczeństwo państwa²⁶

W priorytecie 1 wskazano na konieczność optymalizacji funkcjonowania uczelni jako fundamentu całego systemu szkolnictwa wyższego i nauki. Uczelnie powinny odpowiadać na pojawiające się wyzwania takie jak m.in. zmiany w wielkości i populacji studentów czy dynamicznie zmieniające się potrzeby interesariuszy. Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym

i nauce wskazała na podział uczelni na badawcze, akademickie i zawodowe. Każda z grup uczelni ma swoją misję i cele strategiczne. Misją uczelni badawczych jest prowadzenie

²⁶ Polityka Naukowa Państwa, MEiN, Warszawa 2022 r., s. 8 - 49

badan naukowych na najwyższym poziomie, a także kształcenie skierowane do najzdolniejszych studentów i doktorantów. Uczelnie akademickie powinny w sposób zrównoważony traktować misję dydaktyczną i badawczą. Zawodowe - powinny skupiać się na wysokiej jakości kształcenia prowadzonej w ramach studiów o profilu praktycznym (ale uwzględniającej aktualny stan wiedzy), włączającej w proces kształcenia praktyków. Priorytetem PNP jest dążenie do konsolidacji uczelni i instytutów, funkcjonujących „obok siebie”, często w jednym mieście²⁷.

Podnoszenie jakości realizowanych badań to również wyzwanie w ramach pierwszego priorytetu. Rząd zamierza stworzyć odpowiednie warunki, w których mogą być realizowane ambitne projekty badawcze. Założeniem jest dążenie do zwiększenia wpływu na światową naukę badań prowadzonych przez polskich naukowców, zatrudnionych w polskich podmiotach. Wskazano również podniesienie poziomu umiędzynarodowienia polskiego systemu szkolnictwa wyższego i nauki. Zadanie to mają wspierać agencje finansujące badania - Narodowego Centrum Nauki (NCN) i Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (NCBR), Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej (NAWA)²⁸.

Ideą polityki publicznej jest prowadzenie polityki opartej na dowodach naukowych. Decyzje polityczne powinny być poparte obiektywnymi, ustalonymi dowodami lub na nich oparte. Włączenie wyników badań realizowanych przez polskich badaczy do polityk publicznych leży zatem w interesie państwa. W ramach tego priorytetu wskazano również na naukę obywatelską. Nauka obywatelska polega na współuczestniczeniu osób bez statusu pracowników systemu szkolnictwa wyższego i nauki w badaniach²⁹.

Prowadzenie badań na jak najwyższym poziomie, nie jest możliwe bez zapewnienia wysokiej jakości infrastruktury badawczej. Jest ona istotnym czynnikiem warunkującym konkurencyjność prowadzonych badań, dokonywania innowacyjnych rozwiązań i doskonałość naukową. Co ważne, odpowiednia infrastruktura badawcza zyskuje również na znaczeniu w naukach społecznych, humanistycznych i teologicznych. Wynika to z faktu

²⁷ Ibidem, s. 9;

²⁸ Ibidem, s. 12;

²⁹ Ibidem, s. 13;

rozumienia infrastruktury badawczej jako zasoby oparte na wiedzy (zbiory, uporządkowane informacje naukowe, archiwa, bazy danych)³⁰.

Priorytet pierwszy wskazuje na kluczowe znaczenie zapewnienia stałego dopływu młodej, wykwalifikowanej kadry do sektora szkolnictwa wyższego, nauki oraz gospodarki. Szczególnie istotne jest systematyczne wspieranie uczniów już na poziomie edukacji wczesnoszkolnej i podstawowej, co stanowi fundament dla dalszego rozwoju ich potencjału. Szkoła ponadpodstawowa odgrywa w tym kontekście szczególną rolę, gdyż jest etapem, na którym uczniowie podejmują decyzje dotyczące wyboru ścieżki edukacyjnej i zawodowej oraz określają narzędzia swojego dalszego rozwoju.

Równie istotne jest pozyskiwanie młodych talentów na poziomie szkolnictwa wyższego, w szczególności tych, którzy są zainteresowani prowadzeniem działalności badawczej na uczelniach lub w instytutach naukowych. W tym kontekście Program na rzecz Nauki i Przemysłu (PNP) podkreśla konieczność zwiększenia liczby osób uzyskujących stopień doktora, skrócenia czasu potrzebnego na osiągnięcie samodzielności naukowej oraz eliminacji nadmiernej hierarchizacji w środowisku akademickim. Wskazano, że samodzielność naukowa nie powinna być utożsamiana jedynie z formalnym posiadaniem habilitacji, lecz z rzeczywistą zdolnością do samodzielnego planowania i realizowania projektów badawczych oraz zarządzania działalnością naukową³¹.

Ponadto, program zwraca uwagę na potrzebę uwzględnienia różnorodnych form działalności akademickiej, takich jak dydaktyka, działalność kliniczna, prace wdrożeniowe czy współpraca z otoczeniem społeczno-gospodarczym. Istotne jest wspieranie nauczycieli akademickich, którzy koncentrują się na tych obszarach, co przyczynia się do wzmocnienia związku między uczelniami a praktycznymi potrzebami społeczeństwa i gospodarki.³²

³⁰ Ibidem, s. 17;

³¹ W szerszym rozumieniu samodzielność naukowa oznacza zdolność badacza do samodzielnego definiowania problemów badawczych, formułowania hipotez, wybierania odpowiednich metod badawczych oraz krytycznej analizy i interpretacji uzyskanych wyników. To także umiejętność podejmowania niezależnych decyzji naukowych, tworzenia oryginalnych koncepcji badawczych i ich obrony w debacie akademickiej. Samodzielność naukowa wiąże się z odpowiedzialnością za jakość i integralność prowadzonych badań oraz zdolnością do podejmowania działań w sposób zgodny z zasadami etyki naukowej. D. Resnik, *Scientific Autonomy and Public Oversight*. *Episteme*, 5(2008), s. 220 - 223. <https://doi.org/10.3366/E1742360008000336>

³² Polityka Naukowa Państwa, op.cit. s. 14;

Sprawnie funkcjonujący system szkolnictwa wyższego umożliwia osiągnięcie społeczno - gospodarczych celów państwa. Chodzi szczególnie o zabezpieczenie funkcjonowania państwa w kluczowych obszarach, w których obserwowany jest niedobór wykwalifikowanej kadry i zapobieganiu wystąpienia luki pokoleniowej³³.

Studenci i absolwenci są grupą, która w znacznym stopniu współdecyduje o tempie wprowadzania w społeczeństwie nowych, odpowiadających na wyzwania, optymalnych rozwiązań. Nowoczesne technologie zmieniają działanie wielu branż. Wpływa to na rynek pracy i stosunki społeczne. Kształcenie na poziomie wyższym odgrywa zatem istotną rolę w procesie modernizacji społeczeństwa. Studia wspierają i umożliwiają nabywanie oczekiwanych kompetencji i przyspieszają postęp cywilizacyjny. Kształtowanie określonych kompetencji nie może się odbywać w oderwaniu od zaplecza infrastrukturalnego. Należy zatem inwestować w rozbudowę bazy laboratoryjnej³⁴.

Kolejnym obszarem, na który wskazuje PNP jest współpraca z otoczeniem. Zwraca się tu szczególną uwagę na wdrożenie mechanizmów finansowania badań prowadzonych wspólnie przez np. wiele podmiotów przemysłowych i podmiotów sektora szkolnictwa wyższego. Ma to na cel stworzenie wystarczającego potencjału do wygenerowania i wprowadzenia na rynek innowacyjnych rozwiązań. Do rozwoju kontaktów pomiędzy uczelniami lub instytutami badawczymi a otoczeniem społeczno – gospodarczym przyczyniają się niewątpliwie doktoraty wdrożeniowe. Stanowią one istotny pomost między nauką a przemysłem. Doktoraty wdrożeniowe prowadzone są w systemie dualnym i mają rozwiązać konkretne problemy technologiczne. Projekt badawczy prowadzony jest jednocześnie na uczelni lub instytucie badawczym i w przedsiębiorstwie. Ważną kwestią, jest współpraca z interesariuszami uczelni, zarówno tymi z zewnątrz otoczenia uczelni, jak i tymi, z wewnątrz uczelni³⁵.

Drugi priorytet PNP wskazuje na wagę międzynarodowej współpracy w dziedzinie badań naukowych i kształcenia. Należy wskazać, że dostrzeżono problem związany z otrzymywaniem wiz przez kadrę akademicką czy studentów, którzy chcą wziąć udział np. w wymianie międzynarodowej. Często zdarza się, że po pozytywnym

³³ Ibidem, s. 16;

³⁴ Ibidem, s. 18;

³⁵ Ibidem, s. 20;

zakończeniu rekrutacji przez studenta spoza UE, nie otrzymuje on zgody. W priorytecie drugim zasygnalizowano stworzenie systemu preferencyjnego w postaci odrębnej ścieżki wizowej oraz systemu ułatwień w uzyskiwaniu prawa do pobytu. Takie rozwiązanie doprowadziłoby do zwiększenia umiędzynarodowienia prowadzonych przez polskie uczelnie studiów, zwiększenia mobilności akademickiej i mobilności badaczy. Umiędzynarodowienie uczelni jest promowane przez MEiN, wspierane przez programy Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej (NAWA). W opisie priorytetu wskazuje się również na tworzenie oferty programowej w językach obcych we współpracy z zagranicznymi partnerami. Bardzo ważnym zagadnieniem jest sygnalizowany problem dotyczący ujednolicenia zasad wynagradzania w projektach finansowanych przez Komisję Europejską, jak i agencje. Co prawda w PNP pisze się o ujednoliceniu w celu optymalizacji dystrybucji środków, jednak wskazać należy na wynagradzanie badaczy, jakie otrzymują za pracę naukową. Polscy badacze są znacznie gorzej wynagradzani niż ich partnerzy z innych krajów UE. Problem znany jest od wielu lat i pozostaje nadal nierozwiązany. Priorytet nawiązuje również do priorytetów Unii Europejskiej na najbliższe lata: Europejski Zielony Ład i Europa na miarę ery cyfrowej. Dążenie do realizacji wskazanych priorytetów UE, będzie wpływało na kształt polityki naukowej państw członkowskich i stowarzyszonych z UE³⁶.

Priorytet 3 – zasoby naturalne i środowisko wskazuje na wyzwania związane ze zmianami klimatycznymi. Wśród wyzwań stojących przed nauką jak i biznesem wymieniono zapewnienie zrównoważonego rozwoju rolnictwa oraz produkcji żywności przy jednoczesnym zachowaniu bioróżnorodności i równowagi ekologicznej. Równowagą ekologiczną dotyczy gleb, gospodarki wodnej. Kolejnym, strategicznym wyzwaniem, pozostaje zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego. Istotne jest podejmowanie i zintensyfikowanie działań w obszarze B+R zmierzających do znacznego zmniejszenia ilości wyrzucanego i marnotrawionego jedzenia. Jeden z priorytetów PNP w obszarze energii i klimatu dotyczy badań nad wytwarzaniem oraz wykorzystaniem wodoru jako nośnika energii. PNP wskazuje na konieczność kontynuowania finansowania inicjatyw i programów, które przyczynia się do realizacji celów Polskiej Strategii Wodorowej do roku

³⁶ Ibidem, s. 24;

2030 z perspektywą do roku 2040 r. (PSW)³⁷. PSW jest dokumentem strategicznym, określającym główne cele rozwoju gospodarki wodorowej w Polsce oraz kierunki działań, jakie są niezbędnych do osiągnięcia celów. Strategia wpisuje się w europejskie i krajowe działania zmierzając do budowy gospodarki niskoemisyjnej. Realizacja wskazanych w trzecim priorytecie wyzwań wymaga pracy w zespołach interdyscyplinarnych, zaangażowania środowiska naukowego we współpracy z otoczeniem gospodarczym. Zmieniające się potrzeby i szybkość zachodzących zmian oznacza konieczność dostosowania do nich programów oferty edukacyjnej. Potrzebne są wykształcone kadry naukowe, inżynierskie i techniczne³⁸.

Jak wskazano powyżej, rola szkolnictwa wyższego w polityce państwa jest niezwykle istotna i stanowi jeden z kluczowych elementów strategii rozwoju społeczno-gospodarczego. Szkolnictwo wyższe, poprzez kształcenie kadr oraz rozwój nauki i technologii, wpływa na wszystkie aspekty życia społecznego, gospodarczego, a także kulturalnego. Nauka i technologia odgrywają fundamentalną rolę w kształtowaniu przyszłości państwa, będąc jednocześnie narzędziem, które umożliwia osiągnięcie trwałego postępu i innowacji w wielu dziedzinach. Postęp w licznych obszarach życia społecznego i gospodarczego jest możliwy jedynie dzięki implementacji nowatorskich rozwiązań wynikających z badań naukowych prowadzonych na uczelniach wyższych³⁹.

Kształcenie na poziomie wyższym oraz rozwój szkolnictwa wyższego są zatem kluczowymi kwestiami z punktu widzenia długoterminowego rozwoju i stabilności państwa. Zapewnienie, aby rozwój ten był zrównoważony zarówno pod względem terytorialnym, jak i społecznym, stanowi istotne wyzwanie dla polityki publicznej. Wszystkie ośrodki szkolnictwa wyższego w Polsce powinny być systematycznie rozwijane poprzez wzmacnianie ich potencjału badawczego oraz dydaktycznego, a także przez likwidację barier, które utrudniają prowadzenie działalności naukowej i edukacyjnej. Tylko w ten

³⁷ Polska Strategia Wodorowa do roku 2030 z perspektywą do roku 2040 r., Załącznik do uchwały nr 149 Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2021 r. (poz. 1138), 2021)

³⁸ Polityka Naukowa Państwa, MEiN, Warszawa 2022 r., s. 37

³⁹ A. Buchner-Jeziorska, *Studia wyższe-bez szans na sukces?!*, Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica 39 (2011)s. 18-19.

sposób można zagwarantować równomierny rozwój kraju i wzmocnienie jego pozycji na arenie międzynarodowej.

Edukacja na poziomie wyższym odgrywa kluczową rolę w funkcjonowaniu i rozwoju państwa, zarówno z perspektywy społecznej, jak i gospodarczej. Wykształcenie akademickie stanowi jeden z fundamentalnych czynników sprzyjających wzrostowi gospodarczemu, co znajduje potwierdzenie w licznych badaniach dotyczących wpływu poziomu kwalifikacji na dynamikę innowacyjności oraz konkurencyjność krajowych gospodarek. Kadra o wysokim stopniu specjalizacji, kształcona na uczelniach wyższych, przyczynia się do zwiększenia produktywności, co w dłuższej perspektywie przekłada się na wzrost dobrobytu społecznego i poprawę jakości życia obywateli⁴⁰.

Uniwersytety oraz inne instytucje szkolnictwa wyższego pełnią od ponad dwóch wieków funkcję znacznie szerszą niż tylko ośrodków kształcenia⁴¹. Są one także kluczowymi podmiotami prowadzącymi zaawansowane badania naukowe, które stanowią podstawę rozwoju technologicznego. W tym kontekście istotne jest podkreślenie, że badania realizowane w środowisku akademickim generują wiedzę, która może zostać przekształcona w innowacyjne rozwiązania o strategicznym znaczeniu dla państwa. Inwestowanie w rozwój naukowy uczelni przyczynia się do powstawania nowych technologii, które mogą być zastosowane zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym, wzmacniając pozycję konkurencyjną kraju na arenie międzynarodowej⁴².

Analizując znaczenie edukacji wyższej, można również wskazać na jej rolę w tworzeniu kapitału intelektualnego, który stanowi jeden z kluczowych zasobów współczesnej gospodarki opartej na wiedzy. Rozwój tego kapitału wymaga nie tylko wsparcia finansowego dla instytucji akademickich, ale także systemowych działań na rzecz wzmocnienia ich potencjału badawczego, tak aby uczelnie mogły skutecznie odpowiadać na

⁴⁰ S. Juszczak, *Edukacja, wiedza i umiejętności jednostki w zmieniającym się społeczeństwie*. Chojanna, 29 2/2007, s. 26 – 27.

⁴¹ J. Wyleżałek, *Społeczne funkcje uniwersytetu w czasach neoliberalizmu*, [w:] S.H. Zaręba, M. Zarzecki (red.), *Quo vadis universitas?: diagnoza i scenariusze*, Warszawa 2016, s. 63-79

⁴² J. Wyleżałek, *Elitarna funkcja uniwersytetu*, (w:) *Społeczne funkcje uniwersytetu w czasach dynamicznych zmian*, Warszawa 2017, s. 34-35.

wyzwania współczesnego świata, takie jak cyfryzacja, zmiany demograficzne czy potrzeba zrównoważonego rozwoju⁴³.

Ponadto, szkolnictwo wyższe odgrywa istotną rolę w kształtowaniu elit społecznych, które mają wpływ na kierunki rozwoju państwa. Posiadanie wykształcenia wyższego nie tylko zwiększa szanse jednostek na znalezienie lepiej płatnej pracy i dostęp do lepszych warunków życia, ale także stwarza większe możliwości samorealizacji. Edukacja na poziomie wyższym wspiera również rozwój kultury i społeczeństwa obywatelskiego poprzez kształtowanie świadomych, krytycznych oraz zaangażowanych obywateli⁴⁴.

W obliczu dynamicznych zmian społecznych i technologicznych, posiadanie wykształcenia wyższego staje się niezbędnym narzędziem umożliwiającym jednostkom adaptację do nowych warunków oraz zdobycie kompetencji potrzebnych do funkcjonowania w nowoczesnym społeczeństwie. Dlatego też rozwój szkolnictwa wyższego oraz systematyczne wspieranie działalności naukowej powinny być priorytetem polityki państwowej, mając na celu zapewnienie długoterminowego dobrobytu i zrównoważonego rozwoju kraju. Reasumując, edukacja na poziomie wyższym jest kluczowym elementem rozwoju społecznego, gospodarczego i kulturowego państwa oraz jednym z głównych czynników determinujących jego przyszłość. Dlatego też państwo powinno inwestować znaczne środki finansowe i zasoby w rozwój szkolnictwa wyższego⁴⁵.

⁴³ D. Kontowski, *"Biorąc umysły poważnie. Zrównoważony rozwój a studia uniwersyteckie."* (w:) *zrównoważony rozwój-debiut naukowy 2011* Racibórz, 2012 s. 112.

⁴⁴ M. Pluta-Olearnik, Mirosława. *Koncepcja life long learning – wyzwanie dla kształcenia na poziomie wyższym.* (w:) *Uczelnia oparta na wiedzy Organizacja procesu dydaktycznego oraz zarządzanie wiedzą w ekonomicznym szkolnictwie wyższym* (red.) Gołębiowski T. Dąbrowski M, Mierzejewska B. Wrocław 2008 s.61.

⁴⁵ J. Wilkin, *Finansowanie nauki i szkolnictwa wyższego w Polsce. Wybrane problemy i postulowane.* Studia BAS 3 (2013) s.66-69.

1.2. Przegląd historyczny i ewolucja finansowania szkolnictwa wyższego

1.2.1. Przegląd historyczny – aktywności prawno – administracyjnej w zakresie szkolnictwa wyższego

Zarządzanie szkolnictwem wyższym w pierwszych latach po II wojnie światowej odbywało się na podstawie ustawy z 15 marca 1933 roku o szkołach akademickich⁴⁶. Ustawa dawała szkołom akademickim wolność nauki i nauczania., określał 13 państwowych szkół akademickich (m.in. Uniwersytet Jagielloński, Uniwersytet Warszawski, Uniwersytet poznański)⁴⁷. Już w swym w pierwszych zapisach wskazywała, że zadaniami szkół akademickich jest m.in. prowadzenie badawczej i twórczej pracy naukowej lub artystycznej kształcenie i wychowywanie słuchaczy na świadomych swych obowiązków obywateli Rzeczypospolitej. Założenie i „zwinięcie” szkoły akademickiej oraz nadanie już istniejącej szkole praw szkół akademickich wymagało ustawy⁴⁸. Ustawa określała również nazwy, jakie szkoły akademickie mogą nosić⁴⁹. Były to: uniwersytet, wszechnica, politechnika, akademia czy szkoła główna. Już w tamtym okresie szkoły akademickie posiadały osobowość prawną⁵⁰. Ściśle określała również podział szkół na wydziały, a wydziałów na oddziały⁵¹. Dopuszczane było również powołanie studiów specjalnych. Co ważne, podział na wydziały (oddziały, studia) oraz zmiany tych podziałów wymagało rozporządzenia Rady Ministrów, na wniosek Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Minister wnioskował o stworzenie wydziałów (oddziałów, studiów) po wysłuchaniu opinii lub na wniosek rady wydziału (gdy chodziło o zmianę w ramach wydziału) lub senatu. Takiej samej drogi wymagało „zwijanie” katedr i zakładów. Statut szkół akademickich oraz jego zmiany wymagały zatwierdzenia przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego,

⁴⁶ Ustawa z 15 marca 1933 roku o szkołach akademickich, Dz.U. z 1933 r. Nr 29, poz 247, znowelizowana 8 lipca 1937 roku

⁴⁷ Ibidem art. 1

⁴⁸ art. 1 ust. 2

⁴⁹ Art. 1 ust. 3

⁵⁰ Art. 1, ust.4

⁵¹ Ibidem art. 3

który był władzą naczelną szkół akademickich i sprawował nad nimi zwierzchni nadzór⁵². W celu omówienia spraw dotyczących ogółu szkół akademickich Minister zwoływał nie rzadziej niż raz na 3 lata zjazd wszystkich rektorów szkół⁵³. Rektor wybierany był spośród profesorów zwyczajnych na okres trzech lat na zebraniu delegatów wydziałów zwykłą większością głosów⁵⁴. Państwo miało wpływ na wybór rektora. Wybór rektora podlegał zatwierdzeniu przez ministra⁵⁵. Ustawa wskazywała skład i uprawnienia senatu i rad wydziału. Wskazywała uprawnienia Rektora, prorektora i dziekana.⁵⁶ W ustawie wpisano rozdział poświęcony administracji gospodarczej szkół wyższych.⁵⁷ Określono możliwość posiadania, nabywania, zbywania przez szkoły własnego majątku ruchomego i nieruchomego. Szkoły mogły przyjmować darowizny i zapisy, zawierać umowy i zarządzać swym majątkiem jak również mógł być im oddawany w użytkowanie majątek państwowy⁵⁸. Majątkiem zarządzał rektor.⁵⁹ Dokonywał on również podziału funduszy własnych pomiędzy wydziały i przedstawiał ministrowi wnioski w sprawie podziału funduszy na określone wydatki z budżetu państwa oraz z opłat studentów. Rektor przedstawił dwa razy w roku (czerwiec i grudzień) sprawozdanie z zarządu sprawami majątkowymi szkoły⁶⁰. Uwagi do sprawozdania senat zgłaszał ministrowi. Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego ustalał zasady administracji i gospodarki szkół oraz zakres i sposób wykonywania nadzoru i kontroli nad działalnością szkół akademickich, nad gospodarką majątkiem własnym szkół i majątkiem państwowym będącym w ich zarządzie lub użytkowaniu w formie rozporządzenia.⁶¹ Senat uczelni uchwalał preliminarz budżetowy szkoły, ustalał program potrzeb budowlanych i rozdzielał pomieszczenie pomiędzy wydziały⁶². W kompetencji senatu było również ustalanie zasad realizacji umów na przeprowadzanie wykładów i ćwiczeń zawieranych z nauczycielami akademickimi

⁵² Ibidem art. 4

⁵³ Ibidem art. 4, ust. 2

⁵⁴ Ibidem art. 9

⁵⁵ Ibidem art. 9, ust. 3

⁵⁶ Ibidem art. 10 - 17

⁵⁷ Ibidem Rozdział D Ustawy

⁵⁸ Ibidem art. 25

⁵⁹ Ibidem art. 25, ust. 2

⁶⁰ Ibidem art. 25, ust. 5

⁶¹ Ibidem art. 25, ust. 6

⁶² Ibidem art. 26

i „nieakademickimi”. Dotyczyło to przypadków, w których umowy te płatne były ze środków pochodzących z majątku własnego. Rada wydziału, dokonywała natomiast podziału funduszy wydziału i układała preliminarz budżetu przygotowany na podstawie wniosków kierowników katedr lub zakalców⁶³. Dziekan zaś ustalał program potrzeb budowlanych i rozdzielał pomieszczenia przyznane wydziałowi. W sprawach związanych z majątkiem szkoły rektor korzystał z uwag komitetu administracyjnego będącego ciałem doradczym⁶⁴. W skład komitetu wchodził powołani przez rektora profesorowie i z urzędu – kierownik sekretariatu szkoły. Komitet był powoływany na okres kadencji rektora. Ustawa określała również zasady organizacji nauczania i wychowania, opisywała grono nauczycielskie i słuchaczy. Warto zaznaczyć, że już w opisywanej ustawie wywołane zostały prywatne szkoły akademickie⁶⁵. Prywatne szkoły akademickie były również powoływane i odwoływane w drodze ustawy⁶⁶. Musiały być należycie wyposażone i zatrudniać odpowiednią, liczbę wykładowców o odpowiednich kwalifikacjach. Wybór rektora dokonywany był analogicznie do szkół państwowych. W ustawie wskazano prywatne szkoły akademickie i były to: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Katolicki Uniwersytet Lubelski i Wolna Wszechnica polska w Warszawie⁶⁷. Jak wskazano wyżej, ustawa określała kto może i w jaki sposób zarządzać majątkiem i funduszami budżetowymi, nie wskazywała jednak sposobu podziału czy te przydziału środków finansowych dla uczelni. Z jej zapisów można wnioskować, że już wtedy studenci wnosili opłaty. Wprowadzenie dekretu z dnia 28 października 1947 roku o organizacji nauki i szkolnictwa wyższego⁶⁸ spowodowało całkowite podporządkowanie się uczelni władzy komunistycznej. Dekret wprowadził zupełnie nowe zasady zarządzania uczelniami. Szkolnictwo wyższe zostało podzielone na szkoły wyższe akademickie i szkoły zawodowe. Zadaniem szkół wyższych zawodowych było kształcenie kandydatów na pracowników o najwyższym dla danego zawodu przygotowania praktycznego⁶⁹. Zadania szkół wyższych akademickich jako

⁶³ Ibidem art. 26, ust. 2

⁶⁴ Ibidem art. 27

⁶⁵ Ibidem II Prywatne szkoły akademickie

⁶⁶ Ibidem art. 54

⁶⁷ Ibidem art. 55

⁶⁸ Dekret z dnia 28 października 1947 roku o organizacji nauki i szkolnictwa wyższego, art. 3

⁶⁹ Ibidem art. 4.

m.in. organizowanie i prowadzenie badań naukowych, kształcenie i przygotowywanie kandydatów do naukowej pracy teoretycznej⁷⁰. Przy czym, szkoły wyższe akademickie mogły równocześnie spełniać zadania szkół wyższych zawodowych⁷¹. Szkoły wyższe miały ponadto współdziałać w szerzeniu wiedzy w społeczeństwie⁷². Władzą naczelną w sprawach organizacji nauki, szkół wyższych i placówek naukowo – badawczych był Minister Oświaty⁷³. Sprawował on „kierownictwo naczelne”, opiekę oraz zwierzchni nadzór. Szkoły wyższe przedstawiały ministrowi roczne sprawozdania z całokształtu swojej działalności oraz programy prac na rok następny⁷⁴. Przedstawiciel ministra mógł brać udział w posiedzeniach organów kolegialnych uczelni z głosem doradczym. Co ciekawe, Minister Oświaty wykonywał swoje zadania przy współudziale Rady Głównej, której był przewodniczącym⁷⁵. Przewodniczącym mógł być również reprezentujący ministra podsekretarz. Do zakresu działania Rady Głównej należało m.in. współdziałanie w sprawach nauki i szkolnictwa wyższego przy układaniu i wykonywaniu planów państwowych czy projektowanie zasad specjalnego kształtowania kandydatów na pracowników naukowych⁷⁶. Należy wskazać, że udzielanie subwencji z funduszy państwowych mogło odbywać się jedynie po wysłuchaniu opinii Rady Głównej⁷⁷. Warto podkreślić, że dekret określał również, że szkoły wyższe mogły być zakładane jedynie w ramach planu sieci szkół wyższych⁷⁸. Projekt planu sieci szkół wyższych opracowywała Rada Główna, a ustalała Rada Ministrów na wniosek Ministra Oświaty. Rektora szkoły wyższej zawodowej mianował na okres trzech lat Minister Oświaty spośród wybitnych specjalistów wskazanych przez Radę Główną⁷⁹. Rektora szkoły wyższej akademickiej powoływał prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Ministra Oświaty po zasięgnięciu opinii Rady Głównej, spośród trzech kandydatów, wybranych przez zebranie wyborcze szkoły, spośród jej profesorów

⁷⁰ Ibidem art. 5

⁷¹ Ibidem art. 5, ust. 2

⁷² Ibidem art. 5, ust. 3

⁷³ Ibidem art. 7

⁷⁴ Ibidem art. 8

⁷⁵ Ibidem art. 10

⁷⁶ Ibidem art. 13

⁷⁷ Ibidem art. 15

⁷⁸ Ibidem art. 19

⁷⁹ Ibidem art. 26

zwyczajnych i nadzwyczajnych⁸⁰. Senat szkoły uchwalał projekt budżetu szkoły na wniosek dyrektora administracyjnego. Decydował o podziale „kredytów” na cele nauki i nauczania (o ile podział nie został ustalony w budżecie). Jeżeli szkoła posiadała własny majątek senat reprezentował właściciela, ustalał zasady gospodarowania majątkiem oraz podejmował uchwały w sprawie nabycia, zbycia, zamiany, przyjmowania darowizn. Uchwały dotyczące wskazanych wyżej spraw, wymagały zatwierdzenia przez Ministra Oświaty. Zadaniem Senatu było m.in. uchwalenie projektu budżetu szkoły na wniosek dyrektora administracyjnego, ustalanie potrzeb szkoły, decyzje o podziale kredytów na cele nauki i nauczania, sprawowanie nadzoru nad administracją szkoły⁸¹. Majątkiem szkolnym w szkołach zawodowych zarządzał rektor, a w szkołach akademickich dyrektor administracyjny, pod nadzorem rektora⁸². Preliminarz budżetowy każdej szkoły zatwierdzał Minister Oświaty za zgodą Rady Głównej⁸³. W szkołach akademickich dyrektor administracyjny przedstawiał senatowi co najmniej dwa razy w roku (czerwiec, grudzień) sprawozdanie z administracji szkoły i zarządu jej sprawami majątkowymi⁸⁴. Uwagi do sprawozdania senat przedstawiał Ministrowi Oświaty. Zasady administracji i gospodarki oraz zakres i sposób wykonywania kontroli nad działalnością administracyjną i gospodarczą szkół określało rozporządzenie Ministra Oświaty⁸⁵. Organy szkoły nie były samodzielne. Podejmowane przez nie decyzje finansowe i organizacyjne mogły być na każdym etapie uchylane na wniosek ministra. Dekret określał również zasady studiowania, opisywał studentów i słuchaczy oraz grono nauczycielskie. W dekreście znalazł się także dział poświęcony szkołom niepaństwowym⁸⁶ oraz samodzielnym placówkom naukowo – badawczym⁸⁷. Należy zaznaczyć, że dekret zniósł autonomię finansową szkół. Narzucał centralne sterowanie. Bardzo ważne zapisy znalazły się w przepisach przejściowych dekretu. W ciągu roku od wejścia w życie dekretu Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, na wniosek Ministra Oświaty, przedstawiony za zgodą Rady Głównej miała ustalić, które

⁸⁰ Ibidem art. 31

⁸¹ Ibidem art. 37

⁸² Ibidem art. 52

⁸³ Ibidem art. 53

⁸⁴ Ibidem art. 54

⁸⁵ Ibidem art. 55

⁸⁶ Ibidem Dział III

⁸⁷ Ibidem Dział IV

z istniejących państwowych szkół akademickich zachowują osobowość prawną⁸⁸. W okresie reorganizacji, określonym na 5 lat od chwili wejścia w życie dekretu, rektorów, prorektorów, dziekanów i prodziekanów szkół akademickich, powoływała Rada Gówna (spośród trzech kandydatów)⁸⁹. Profesorowie i docenci etatowi mogli być zwalniani i przenoszeni z jednej szkoły do innej⁹⁰. Kolejne zmiany polityki państwa w stosunku do szkół wyższych wprowadziła ustawa z dnia 15 grudnia 1951 roku o szkolnictwie wyższym i pracownikach nauki⁹¹. Zmieniono nazwę ministra oświaty na ministra szkolnictwa wyższego. Minister szkolnictwa wyższego zarządzał centralnie szkołami wyższymi, w ramach systemu nakazowo-rozdzielczego⁹². Minister określał zasady organizacji i administracji szkoły wyższej⁹³. Określał także zasady finansowania i zarządzania majątkiem. Szkoła sama nie podejmowała żadnych działań finansowych. Ustawa ograniczała współpracę naukową między szkołami zarówno w kraju, jak i poza nim. Zgodnie ze wskazaną ustawą, szkoły wyższe miały kształcić i wychowywać kadry głównie inteligencji ludowej „w duchu ofiarnej służby ojczyźnie, walki o pokój i socjalizm⁹⁴”. Minister ustalał limity przyjęć na dany rodzaj studiów w danym roku, w danej uczelni⁹⁵. Kolejne zmiany i ograniczenia w funkcjonowaniu szkoły wyższej wprowadziła ustawa o szkołach wyższych z 5 listopada 1958 roku⁹⁶. Państwo chciało mieć pełną kontrolę nad działalnością szkół wyższych. Minister Szkolnictwa Wyższego „sam lub przez swoje organy kontroluje działalność szkoły wyższej”⁹⁷. Minister miał prawo uchylić lub zawiesić każdą uchwałą jaka została podjęta przez organy szkoły wyższej⁹⁸. Otrzymał szereg kompetencji. Ustalał zasady organizacji i finansowania badań naukowych w szkołach wyższych i współpracy szkół wyższych z innymi placówkami naukowymi w tym zakresie⁹⁹. Decydował o współpracy z zagranicą.

⁸⁸ Ibidem art. 111

⁸⁹ Ibidem art. 113

⁹⁰ Ibidem art. 113

⁹¹ Ustawa z dnia 15 grudnia 1951 roku o szkolnictwie wyższym i pracownikach nauki, Dz.U. 1952 nr 6 poz. 38, 1951

⁹² Ibidem art. 2

⁹³ Ibidem art. 2, ust. 3

⁹⁴ Ibidem art. 1

⁹⁵ Ibidem art. 29

⁹⁶ Ustawa o szkołach wyższych z 5 listopada 1958 roku, Dz.U. 1958 nr 68 poz. 336

⁹⁷ Ibidem art. 5, ust. 3

⁹⁸ Ibidem art. 5, ust. 4

⁹⁹ Ibidem art. 5, ust. 2

Określał również kierunek i zasady polityki kadrowej, liczbę etatów osobowych w szkołach. Nadal została utrzymana Rada Główna Szkolnictwa Wyższego, która działała przy Ministrze. W ustawie określono kompetencje Rady Głównej, która była organem doradczym i opiniodawczym we wszystkich sprawach związanych z działalnością szkół wyższych¹⁰⁰. Ustawa regulowała ustrój szkoły wyższej¹⁰¹. Wskazywała organy szkoły wyższej¹⁰². Rektora wybierał senat szkoły, jednak minister mógł w ciągu 14 dni złożyć sprzeciw w stosunku do dokonanego wyboru¹⁰³. W ustawie pojawiły się zapisy dotyczące administracji i gospodarki w szkole wyższej¹⁰⁴. Rektor kierował administracją i gospodarką szkoły wyższej przy pomocy dyrektora administracyjnego¹⁰⁵. Pierwszy raz przywołano stanowisko kvestora, który miał pełnić funkcję głównego księgowego¹⁰⁶. Co ciekawe państwo chciało mieć wpływ również na obsadę stanowisk administracyjnych. Dyrektora administracyjnego i kvestora powoływał rektor za zgodą ministra¹⁰⁷. Pojawił się też zapis, który wskazywał, że szkoły wyższe są jednostkami budżetowymi¹⁰⁸. Wprowadzenie takiego zapisu powodowało, że wszelkie rozliczenia realizowane były centralnie. Rektor przedstawiał senatowi co najmniej raz w roku (z reguły w maju), sprawozdanie z zarządu sprawami majątkowymi szkoły¹⁰⁹. Ustawa określała, że szkoła mogła otrzymać darowizny i „zapisy”¹¹⁰. Darowiznę lub „zapis” mógł przyjąć rektor, po zasięgnięciu opinii senatu. Decyzja rektora wymagała zatwierdzenia przez ministra. Minister w drodze rozporządzenia określał zasady administracji i gospodarki szkół wyższych¹¹¹. Rozporządzenie określała również zakres i sposób wykonywania kontroli nad działalnością administracyjną i gospodarczą szkół wyższych. Ustawa zawierała regulacje dotyczące studiów, studentów oraz pracowników szkoły wyższej. Kolejną ustawą zmieniającą była nowelizacja ustawy

¹⁰⁰ Ibidem art. 6

¹⁰¹ Ibidem Dział II

¹⁰² Ibidem Rozdział 2

¹⁰³ Ibidem art. 21

¹⁰⁴ Ibidem Rozdział 3

¹⁰⁵ Ibidem art. 40

¹⁰⁶ Ibidem art. 40, ust. 3

¹⁰⁷ Ibidem art. 40, ust. 4

¹⁰⁸ Ibidem art. 41

¹⁰⁹ Ibidem art. 42

¹¹⁰ Ibidem art. 43

¹¹¹ Ibidem art. 44

z 1968 r., ustawa o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym¹¹². Ustawa wprowadziła istotne zmiany. Rektor był powoływany przez Ministra na czas oznaczony spośród profesorów lub docentów szkoły¹¹³. Zgodnie z polityką państwa, Prorektorów również powoływał Minister na wniosek rektora¹¹⁴. W ustawie zapisana, że przy rektorze działa kolegium rektorskie, które miało udzielać rektorowi wsparcia w kierowaniu szkołą. Należy zwrócić uwagę, że w skład kolegium, poza rektorem, prorektorami i dyrektorem administracyjnym, wchodził również sekretarz komitetu uczelnianego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej oraz przewodniczący zakładowej organizacji związkowej¹¹⁵. Przy rozpatrywaniu spraw dotyczących młodzieży, przedstawiciele organizacji młodzieżowych mogli uczestniczyć w pracach kolegium¹¹⁶. W skład senatu również wchodził sekretarz komitetu uczelnianego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej¹¹⁷. Uczestniczyli również przedstawiciele organizacji młodzieżowych¹¹⁸. Była powoływana rada szkoły do spraw młodzieży. Co ciekawe, rada ta składała się w 2/3 pracowników szkoły powołanych przez rektora, a 1/3 to byli studenci¹¹⁹. Minister, w porozumieniu z odpowiednimi instancjami i organizacjami szczebla wojewódzkiego, mógł powołać rady społeczne, których celem było zapewnienie większej więzi szkoły ze środowiskiem społecznym i gospodarczym oraz kulturą regionu¹²⁰. W skład rad wchodził działacze polityczni, społeczni, kultury i gospodarki. Minister określał zakres i tryb działania rady. W dalszej części ustawy czytamy, że na stanowisko profesora zwyczajnego, nadzwyczajnego i docenta powoływał minister na wniosek rektora, po zasięgnięciu opinii rady wydziału¹²¹. Minister mógł też powołać na stanowisko profesora zwyczajnego, nadzwyczajnego i docenta z własnej inicjatywy, wtedy jednak musiał zasięgnąć opinii Rady Głównej¹²². Zwolnienie pracownika odbywała się taką samą drogą. Minister zwalniał pracownika na wniosek rektora. W takim przypadku, rektor musiał

¹¹² Ustawa o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, 20 grudnia 1968 r., Dziennik Ustaw - rok 1968 nr 46 poz. 334, 1968

¹¹³ Ibidem art. 22, ust. 1

¹¹⁴ Ibidem art. 26, ust. 1

¹¹⁵ Ibidem art. 21a, ust. 2

¹¹⁶ Ibidem art. 21a, ust. 3

¹¹⁷ Ibidem art. 29, ust. 1

¹¹⁸ Ibidem art. 29, ust. 1

¹¹⁹ Ibidem art. 31a, ust. 2

¹²⁰ Ibidem art. 31b, ust. 1

¹²¹ Ibidem art. 96, ust. 1

¹²² Ibidem art. 96, ust. 2

posiadać oponentów Komisji Kwalifikacyjnej, której zasady i tryb działania określał minister w porozumieniu z Zarządem Głównym Związku Nauczycielstwa Polskiego oraz po zasięgnięciu opinii Rady Głównej¹²³. Osoby, które zajmowały stanowiska rektorów, prorektorów, dziekanów, prodziekanów i kierowników jednostek organizacyjnych typu naukowego, naukowo – dydaktycznego czy dydaktycznego, w momencie wyjścia w życie ustawy, mogły zostać na stanowiskach do czasu wyborów nowych osób¹²⁴. Wyższe szkoły zawodowe stały się z dniem wejścia w życie ustawy szkołami wyższymi¹²⁵. Minister zmienił też swoją nazwę, na Ministra Oświaty i Szkolnictwa Wyższego. Ustawa z 20 grudnia 1968 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ani słowem nie wspominała o gospodarce finansowej uczelni. Centralne sterowanie uczelniami, bardzo duży wpływ władzy politycznej na ich rozwój, brak możliwości rozwoju doprowadził do poważnego deficytu finansowego i inwestycyjnego w szkołach wyższych. Spadek nakładów na szkolnictwo wyższe widoczny był od 1975 r. (drugiej połowie dekady Edwarda Gierka) aż do 1981 r. W tym okresie stosowano preferencyjną procedurę podziału środków publicznych. Środki publiczne mogły otrzymywać wyłącznie uczelnie techniczne. Co ciekawe, pomimo ich otrzymywania i tak w niewielkim stopniu mogły zmienić warunki bytowe, zwłaszcza pod względem powierzchni w przeliczeniu na jednego studenta. Pozostałe uczelnie pozostawiono były zupełnie bez finansowania. Szkolnictwo wyższe generalnie znalazło się we wskazanych latach w ogromnym kryzysie¹²⁶. Niedofinansowanie szkół wyższych, brak widocznie lepszej pozycji na rynku pracy przez absolwentów szkół wyższych, spowodowało brak kandydatów na studia. W latach 80 XX wieku współczynnik skolaryzacji w Polsce był najniższy w całej Europie.

Kolejna ustawa normująca funkcjonowanie w obszarze szkolnictwa wyższego ukazała się po wprowadzeniu stanu wojennego w Polsce, 4 maja 1982 r.¹²⁷ Ustawa wskazywała, że w zarządzaniu samorządną szkołą wyższą uczestniczy cała społeczność szkoły poprzez

¹²³ Ibidem art. 113, ust. 5a

¹²⁴ Ibidem art. 2

¹²⁵ Ibidem art. 3

¹²⁶ A. Ćwiakała-Małys, M. Durbajło-Mrowiec, *Autorytarne sterowanie szkołą wyższą jako determinanta zarządzania i finansowania szkolnictwa wyższego w PRL*, Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem 43, nr 1, Wrocław 2021, str. 9

¹²⁷ Ustawa z dnia 4 maja 1982 roku o szkolnictwie wyższym, Dziennik Ustaw - rok 1982 nr 14 poz. 113, 1982

wybieralne organy kolegialne i jednoosobowe¹²⁸. Tym samym środowisko szkół wyższych miało znowu możliwość dokonywać samodzielnie wyboru rektora¹²⁹, prorektorów¹³⁰, dziekanów, prodziekanów oraz innych jednoosobowych i kolegialnych organów, a także ich odwoływania. Szkoła wyższa uchwałała statut, nadawała stopnie naukowe, występowała o nadanie tytułów naukowych, ustalała limity przyjęć na poszczególne kierunki studiów. Dyrektora administracyjnego i kvestora powoływał rektor po zasięgnięciu opinii senatu¹³¹. Ustawa z 4 maja 1982 r. była przełomowa. Dawła szkołom wyższym możliwość samodzielnej gospodarki majątkiem i środkami finansowymi w granicach określonych przepisami prawa. W rozdziale 5 ustawa opisywała zasady finansowania działalności szkoły. Jak wspomniano, szkoła prowadziła samodzielną gospodarkę finansową w oparciu o¹³²:

- 1) Dotacje z budżetu centralnego na finansowanie działalności dydaktyczno – wychowawczej, kształcenie kadr naukowych, własne badania naukowe oraz zaspokajanie potrzeb socjalno – bytowych studentów i pracowników,
- 2) Dochodów uzyskiwanych z tytułu odpłatnie prowadzonej działalności, w tym badań naukowych, działalności w zakresie dokształcania kadr, opłat za wynajem pomieszczeń opłat administracyjnych – manipulacyjnych i innych,
- 3) Wpływów z innych źródeł, uzyskanych w związku z działalnością usługową szkoły na rzecz regionu, gospodarki narodowej i kultury.

Szkoła wyższa miała prawo do dysponowania środkami dewizowymi, które uzyskiwała z przydziału centralnego lub które pozyskała w wyniku własnej działalności¹³³. Nie wykorzystane w danym roku budżetowym środki finansowe pozostawały w dyspozycji szkoły. Szkoła, za zgodą senatu, mogła przyjmować darowizny, zapisy i spadki zarówno pochodzenia krajowego jak i zagranicznego. Gospodarka finansowa szkoły wyższej prowadzona była na podstawie planu rzeczowo – finansowego¹³⁴. Plan był ustalany samodzielnie przez szkołę, określał podział zadań i środków na poszczególne rodzaje

¹²⁸ Ibidem art. 4

¹²⁹ Ibidem art. 41

¹³⁰ Ibidem art. 43

¹³¹ Ibidem art. 73

¹³² Ibidem art. 81, ust. 1

¹³³ Ibidem art. 81, ust. 2

¹³⁴ Ibidem art. 83

działalności oraz pomiędzy jednostki organizacyjne szkoły. Projekt planu rzeczowo – finansowego szkoły rektor szkoły przedstawiał do zatwierdzenia senatowi¹³⁵. Rektor przedstawia również senatowi roczne sprawozdanie z wykonania planu rzeczowo – finansowego szkoły. Rada Ministrów, po zasięgnięciu opinii Rady Głównej, w drodze rozporządzenia, określała szczegółowe zasady gospodarki finansowej szkół¹³⁶. W dalszej części ustawa określała prawa i obowiązki studenta, regulowała działalność samorządu studenckiego i organizacji studenckich. Dział IV poświęcony był pracownikom szkoły. Opisano pracowników naukowo – dydaktycznych, naukowych i dydaktycznych. Rozdział 7 dotyczył innych pracowników szkoły. W rozdziale opisano pracowników naukowo – technicznych, pracowników służby bibliotecznej. Tabelę stawisk, kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowisk, szczegółowe zasady zatrudniania i wynagradzania oraz ich uprawnienia socjalne określały odrębne przepisy. Dla przykładu dla pracowników inżynieryjno – technicznych określała Rada Ministrów, po zasięgnięciu opinii Rady Głównej i w porozumieniu ze związkami zawodowymi¹³⁷. Ustawa wprowadziła też z dniem 1 stycznia 1981 r. utworzenie zakładowego funduszu nagród i zakładowy fundusz socjalny i mieszkaniowy¹³⁸. Zakładowy fundusz nagród określony został w przepisach o zasadach tworzenia i podziału zakładowego funduszu nagród. Tworzyło się go w wysokości 4% za 1981 r. i 8,5% za lata następne (dziś jest to prawdopodobnie dodatkowe wynagrodzenie roczne). Po raz pierwszy wpisano utworzenie specjalnego funduszu nagród dla nauczycieli akademickich za osiągnięcia naukowe i dydaktyczne w wysokości 2% planowanego rocznego osobowego funduszu płac¹³⁹. Fundusz dla pracowników nie będących nauczycielami akademickimi za osiągnięcia w pracy zawodowej tworzony był w wysokości 1% planowanego rocznego osobowego funduszu płac¹⁴⁰. Zasady podziału funduszy oraz przyznawania nagród z tych funduszy określał Minister Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki, po zasięgnięciu opinii Rady Głównej i w porozumieniu ze związkami

¹³⁵ Ibidem art. 84

¹³⁶ Ibidem art. 85

¹³⁷ Ibidem art. 209

¹³⁸ Ibidem art. 187

¹³⁹ Ibidem art. 187, ust. 2

¹⁴⁰ Ibidem art. 187, ust. 3

zawodowymi¹⁴¹. Również pierwszy raz w ustawowych zapisach pojawiały się wypłaty nagród za wieloletnią pracę – nagrody jubileuszowe¹⁴². Zakładowy fundusz socjalny wynosił 5% planowanego rocznego osobowego funduszu płac, a fundusz mieszkaniowy - 3% planowanego rocznego osobowego funduszu płac. Fundusz socjalny dla nauczycieli akademickich będących emerytami i rencistami tworzyło się fundusz w wysokości 5% planowanego rocznego osobowego funduszu płac. Zauważyć należy, że ustawa milczała gdy chodzi o utworzenie funduszu socjalnego dla pracowników niebędących nauczycielami akademickimi będących emerytami i rencistami. Pierwszy raz pojawiły się w ustawie zapisy o godzinach ponadwymiarowych¹⁴³. Pierwszy raz również użyto nazwy „pracownicy niebędący nauczycielami akademickimi” w stosunku do innych pracowników szkół wyższych. Jednak trzy lata pro wprowadzeniu opisywanej ustawy, wprowadzoną kolejną, zmieniającą ustawę¹⁴⁴. W kolejnej noweli wrócono do tworzenia rad narodowych, które miały zapewnić lepszą więź szkół wyższych ze środowiskiem społecznym i gospodarką i kulturą regionu¹⁴⁵. Do składu rady powoływani byli działacze polityczni, społeczni, z gospodarki i kultury. Tworzone były również rady społeczne szkół wyższych regionu lub rady społeczne każdej ze szkół. Te z kolei składały się z pracowników nauki. Zakres i tryb działania rad społecznych szkół wyższych określa Rada Państwa¹⁴⁶. Kolejna zmiana było ustalenie wzorcowego statutu szkoły wyższej przez Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego¹⁴⁷. Statut szkoły uchwalał senat, po zasięgnięciu opinii kolegialnych organów jednostek organizacyjnych szkoły oraz organizacji politycznych i społecznych działających w szkole wyższej¹⁴⁸. Rektora wybierał senat, jednak minister miał prawo w ciągu 14 dni od wyboru mógł zgłosić sprzeciw¹⁴⁹. Wprowadzono zapis obligujący współdziałanie rektora w zarządzaniu szkołą z uczelnianymi organami partii i stronnictw politycznych, związku zawodowego, organizacji studenckich i młodzieżowych o zasięgu ogólnokrajowym oraz

¹⁴¹ Ibidem art. 187, ust. 4

¹⁴² Ibidem art. 188

¹⁴³ Ibidem art.192

¹⁴⁴ Ustawa o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym z dnia 25 lipca 1985 r, Dziennik Ustaw - rok 1985 nr 36 poz. 167, 1985

¹⁴⁵ Ibidem art.4a, ust. 1

¹⁴⁶ Ibidem art. 4a, ust. 2 i 3

¹⁴⁷ Ibidem art.7, ust. 1

¹⁴⁸ Ibidem art. 7, ust. 1a

¹⁴⁹ Ibidem art. 41

samorządu studenckiego¹⁵⁰. Powrócono do zapisu dającego uprawnienia ministrowi do wskazania doktorowi habilitowanemu szkoły lub innej jednostki organizacyjnej prowadzącej działalność naukową, w której zostanie zatrudniony na stanowisku docenta lub innym, zgodnie z posiadanymi kwalifikacjami¹⁵¹.

Przełomowa okazała się ustawa o szkolnictwie wyższym z dnia 12 września 1990 r.¹⁵² (UoSW). Zasadniczo zmieniło się podejście państwa do szkół wyższych i kształcenia na poziomie wyższym. Zniesiono nadzór państwa i partii nad uczelniami wyższymi. Zlikwidowano ideologiczną dominację¹⁵³. Zapoczątkowała przekształcenia instytucjonalne, organizacyjne i prawne w sektorze szkolnictwa wyższego¹⁵⁴. Ustawa dała podstawy pod nowe rozwiązania organizacyjne jak i zasady (sposoby) finansowania szkolnictwa wyższego¹⁵⁵. Zmiany dotyczyły zakresu działalności szkół wyższych jak również zawartości programu kształcenia¹⁵⁶. Rektor wybierany był przez kolegium elektorów albo przez senat spośród osób posiadających tytuł naukowy lub stopień doktora habilitowanego, także nie zatrudnionych w uczelni. Organ wybierający rektora oraz tryb jego wyboru określał statut uczelni¹⁵⁷. Wybór nie musiał być akceptowany przez właściwego ministra. Ustawodawca wprowadzając nowe unormowania zapewnił instytucjom w obszarze szkolnictwa wyższego autonomię, zgadzając się na niezależność naukową w prowadzeniu badań, niezależność finansową i organizacyjną. Pierwszy raz w terminologii stosowanej w ustawie użyto termin „uczelnia”. Wpisano, że uczelnie „są organizowane i działają na zasadzie wolności badań naukowych, wolności twórczości artystycznej i wolności nauczania”¹⁵⁸. Uczelnia posiadała osobowość prawną, a jej ustrój i inne nie uregulowane w ustawie sprawy dotyczące funkcjonowania uczelni regulował statut uczelni. Statut uczelni wchodził w życie po zatwierdzeniu przez ministra edukacji narodowej. W ustawie rozdział 2 poświęcono na

¹⁵⁰ Ibidem art. 59, ust. 3

¹⁵¹ Ibidem art. 133, ust. 6a

¹⁵² Ustawa o szkolnictwie wyższym z dnia 12 września 1990 r., Dz.U. 1990 nr 65 poz. 385, 1990

¹⁵³ J. Godów-Legid, *Szkolnictwo wyższe w procesie transformacji ustrojowej w Polsce a jako kształcenia*, Studia Prawno-Ekonomiczne, (98), 2016, s. 197-219.

¹⁵⁴ S. Majewski, *Tendencje zmian w systemie zarządzania oświatą w Polsce doby transformacji ustrojowej (1989-2004)*, Studia Pedagogiczne Akademii Świętokrzyskiej, 15, 2005, s. 125-139

¹⁵⁵ Ustawa o szkolnictwie wyższym z dnia 12 września 1990 r., Dz.U. 1990 nr 65 poz. 385, 1990, art. 24

¹⁵⁶ Ibidem art. 3

¹⁵⁷ Ibidem art. 60

¹⁵⁸ Ibidem art. 2

sprawy mienia i finansów uczelni. wskazano w nim, że uczelni może być oddany grunt państwowy w użytkowanie wieczyste. Zwolniono uczelnie z opłat z tytułu użytkowania wieczystego z wyjątkiem opłat określonych w przepisach o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹⁵⁹. Uczelnia mogła pozyskiwać, środki finansowe z:

- 1) budżetu państwa,
- 2) budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków,
- 3) darowizn, zapisów, spadków oraz ofiarności publicznej, także pochodzenia zagranicznego¹⁶⁰.

Wskazano, że uczelnia może uzyskiwać środki finansowe także z innych tytułów, a w szczególności z:

- 1) odpłatnej działalności badawczej, diagnostycznej, leczniczej, rehabilitacyjnej, artystycznej, sportowej i doświadczalnej oraz z opłat licencyjnych,
- 2) opłat za zajęcia dydaktyczne, z wyłączeniem zajęć dydaktycznych na studiach dziennych w uczelniach państwowych, chyba że są powtarzane z powodu niezadowolających wyników w nauce,
- 3) wydzielonej działalności gospodarczej innej niż działalność, o której mowa w pkt 1, jeżeli statut uczelni przewiduje prowadzenie takiej działalności,
- 4) udziałów w działalności przedsiębiorców¹⁶¹.

Pobieranie opłat za zajęcia dydaktyczne było możliwe dzięki zróżnicowaniu trybów studiów pod względem ich finansowania. Wyodrębniono studia dzienne, studia zaoczne i podyplomowe. Studia dzienne były nieodpłatne dla studentów, pełne koszty nauki oraz koszty pomocy dla biedniejszych studentów pokrywa budżet państwa. Pozostałe studia traktowane były jako dodatkowe usługi szkolnictwa wyższego i w związku z tym, uczelnie mogły pobierać za te usługi opłaty. Uczelnie dobrze wykorzystały tą sytuację rozwijając system odpłatnych studiów wieczorowych i zaocznych, oraz studiów podyplomowych. Zaczęły się pojawiać studia w językach obcych. Nie wykorzystane w danym roku środki finansowe pozostają w dyspozycji uczelni. Uczelnia państwowa otrzymywała z budżetu

¹⁵⁹ Ibidem art. 22

¹⁶⁰ Ibidem art. 23, ust. 1

¹⁶¹ Ibidem art. 23, ust. 2

państwa dotacje na działalność dydaktyczną uczelni, na kształcenie kadr oraz na badania niezbędne dla prowadzenia działalności dydaktycznej i kształcenia kadr, jak również na utrzymanie uczelni, dotacje na inwestycje budowlane uczelni¹⁶². Uczelnie otrzymywały również dotacje na badania własne, środki na prowadzenie prac badawczych w określonych dyscyplinach i kierunkach naukowych, środki na prowadzenie określonych prac badawczych przez pracowników uczelni lub ich zespoły czy też środki na cele szczególne, przyznane na podstawie odrębnych przepisów. Uczelnie mogły również otrzymywać inne dotacje celowe z budżetu państwa. Dotacje przyznawał właściwy minister. Uczelnie mogły samodzielnie dokonywać podziału dotacji na poszczególne cele. Uczelnie mogły również ubiegać się o dotacje. Ich wysokość i przeznaczenie dotacji określał Minister Edukacji Narodowej po zasięgnięciu opinii Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego. Uczelnie były zwolnione z podatków, z wyłączeniem prowadzonej działalności gospodarczej¹⁶³. Uczelnie mogły tworzyć własny fundusz stypendialny na stypendia dla pracowników i studentów¹⁶⁴. Gospodarka finansowa uczelni była prowadzona na podstawie planu rzeczowo—finansowego uchwalonego przez senat¹⁶⁵. Zasady gospodarki finansowej uczelni oraz zasady i tryb uzyskiwania przez uczelnię państwową wpływów określała Rada Ministrów w drodze rozporządzenia¹⁶⁶.

Kolejną zmianę systemową wprowadziła ustawa o wyższych szkołach zawodowych¹⁶⁷. Jej celem było utworzenie sieci szkół wyższych o charakterze regionalnym kształcących specjalistów przede wszystkim w dziedzinach, w których było zapotrzebowanie na lokalnym rynku pracy. Ustawa miała też zmienić prowadzenie kształcenia na masową skalę przez niepubliczne uczelnie. Jednak na szlachetnych intencjach się skończyło. Podjęte przez władze publiczne działania legislacyjne nie powstrzymały sektora niepublicznego. Powodem był bardzo liberalny zapis,

¹⁶² Ibidem art. 24

¹⁶³ Ibidem art. 27

¹⁶⁴ Ibidem art. 28

¹⁶⁵ Ibidem art. 29

¹⁶⁶ Ibidem art. 30

¹⁶⁷ Ustawa z dnia 26 czerwca 1997 r. o wyższych szkołach zawodowych, Dz.U.1997.96.590, 1997

jaki znalazł się w ustawie. Zapis mówił o tym, że do uzyskania statusu uczelni akademickiej wystarczyło uprawnienie do prowadzenia jednego kierunku na poziomie magisterskim¹⁶⁸.

Wprowadzając w życie w 1990 r. regulacje prawne w obszarze szkolnictwa wyższego, państwo chciało zapewnić wykształcenie wyższe jak największej liczbie młodych Polaków. Rząd w ten sposób dążył do zwiększenia współczynnika skolaryzacji i chciał w tym zakresie „dogonić” kraje wysoko rozwinięte. Polityka państwa zmieniła również profil państwa. Z państwa robotniczego Polska stała się państwem ludzi wykształconych. Szkolnictwo wyższe stało się też narzędziem państwa w walce z dużym bezrobociem. Należy wskazać, że były to lata wielkiego wyżu demograficznego i gwałtownych zmian w polskiej gospodarce. Wykształcenie było szansą na otrzymanie nowej pracy, ale przede wszystkim odsuwało moment rozpoczęcia pracy przez młodych Polaków. Możliwość uruchomienia przez uczelnie kształcenia zaocznego, wieczorowego i podyplomowego pozwoliła na znaczne zwiększenie liczby studentów. Lata 90 XX wieku to lata, w których znacznie zwiększył się popyt na wykształcenie i wysokie kwalifikacje. To również lata silnego rozwoju płatnego szkolnictwa niepublicznego. Za znacznym wzrostem liczby studentów nie nadążał wzrost liczby kadry akademickiej. Umożliwienie przez politykę państwa tworzenia szkół niepublicznych spowodowało powstanie patologicznego układu – wieloetatowości nauczycieli akademickich. Skala tej wieloetatowości była bardzo duża, ale trudna do precyzyjnego określenia. Powodem tego było zatrudnianie kadry akademickiej na podstawie umów cywilno – prawnych (dzieło, zlecenie). Kadra akademicka zatrudniana była również poza sektorem szkolnictwa wyższego. Wieloetatowość powodowała, niestety, gorszą jakość pracy. Zaznaczyć jednak należy, że wieloetatowość była także skutkiem niskich płac na uczelniach wyższych. Szkolnictwo niepubliczne w znacznej mierze istniało i istnieje dzięki zaangażowaniu na dodatkowy etat nauczycieli akademickich, którzy mają podstawowe miejsce pracy na uczelniach publicznych.

Rok 2005¹⁶⁹ przyniósł kolejną, znaczną, zmianę w regulacjach dotyczących obszaru szkolnictwa wyższego. Ustawa wprowadziła podział studiów, zgodnie z deklaracją bolońską, na etap licencjacki (inżynierski) i magisterski - studia I i II stopnia. Studia

¹⁶⁸ D. Antonowicz, *Stopniowe różnicowanie systemu Szkolnictwa wyższego i jego konsekwencje*, M.Kwiek (red), Pznań 2019, str. 19

¹⁶⁹ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz.U. 2005 nr 164 poz. 1365, 2005

doktoranckie traktowane były jako studia III stopnia¹⁷⁰. Uczelnia, zgodnie z zapisami Ustawy, miała osobowość prawną i była autonomiczna we wszystkich obszarach swojego działania na zasadach określonych w ustawie¹⁷¹. Uczelnia mogła prowadzić działalność gospodarczą wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo od działalności podstawowej w zakresie i formach określonych w statucie, w szczególności w formie spółek kapitałowych¹⁷². Działalność uczelni publicznej była finansowana z dotacji z budżetu państwa na zadania ustawowo określone oraz może być finansowana z przychodów własnych¹⁷³. Przychody własne uczelnia publiczna gromadziła na odrębnych rachunkach bankowych. Uczelnia niepubliczna również była finansowana z budżetu państwa. Zgodnie z zapisami art. 94 z budżetu państwa uczelnia publiczna otrzymywała dotacje na zadania związane z kształceniem studentów studiów stacjonarnych, uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich, kadr naukowych oraz na utrzymaniem uczelni, w tym na remonty. We wskazanym artykule wskazano dodatkowe zadania finansowane z budżetu państwa dla uczelni wojskowych, artystycznych czy morskich. Uczelnia otrzymywała środki na zadania związane z bezzwrotną pomocą materialną dla studentów i doktorantów. Uczelnie mogły również ubiegać się o pozyskanie środków na dofinansowanie lub finansowanie kosztów realizacji inwestycji, w tym służących kształceniu studentów i doktorantów, będących osobami niepełnosprawnymi.

Uczelnie otrzymywały dotacje na zadania związane ze stwarzaniem studentom i doktorantom, będącym osobami niepełnosprawnymi warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia. Do ustawy wpisano możliwość pozyskiwania przez uczelnie środki finansowe z budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków. Kolejną dotacją, była dotacja na zadania projakościowe.

Zgodnie z polityką finansowa państwa, ustalono sposób podziału dotacji z budżetu państwa na zadania związane z kształceniem studentów studiów stacjonarnych, uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich, kadr naukowych na utrzymaniem uczelni

¹⁷⁰ Ibidem art. 2

¹⁷¹ Ibidem art. 4

¹⁷² Ibidem art. 7

¹⁷³ Ibidem art. 92

otrzymywane przez uczelnię publiczną oraz dla doktorantów w jednostkach naukowych¹⁷⁴. Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego określał w rozporządzeniu algorytm podziału środków pomiędzy uczelnie. Do algorytmu podziału brano pod uwagę w szczególności liczbę studentów i doktorantów, w tym znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej oraz liczbę studentów i doktorantów, będących osobami niepełnosprawnymi, liczbę pracowników. Istotne w podziale dotacji pomiędzy uczelnie były stonowane współczynniki kosztochłonności dla poszczególnych kierunków studiów stacjonarnych oraz obszarów kształcenia, a także dla stacjonarnych studiów doktoranckich w poszczególnych dziedzinach nauki. Zasady i tryb finansowania badań naukowych i prac rozwojowych prowadzonych w uczelni, realizowanych ze środków z budżecie państwa na naukę, określała ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki¹⁷⁵. Ustawa określała szczegółowo przychody uczelni. Były nimi m.in. dotacje z budżetu państwa, uzyskane z budżetu państwa środki na naukę, odpłatności za świadczone usługi edukacyjne oraz za kształcenie na studiach i studiach doktoranckich prowadzonych w formach niestacjonarnych, opłaty za postępowanie związane z przyjęciem na studia, odpłatności za usługi badawcze i specjalistyczne, specjalistyczne i wysokospecjalistyczne usługi diagnostyczne, rehabilitacyjne lub lecznicze, a także opłaty licencyjne i przychody z działalności kulturalnej czy przychody z działalności gospodarczej¹⁷⁶. Uczelnie publiczne prowadziła samodzielną gospodarkę finansową na podstawie planu rzeczowo-finansowego, zatwierdzanego przez senat uczelni, zgodnie z przepisami o finansach publicznych oraz o rachunkowości¹⁷⁷. Plan, w ciągu 14 dni od jego zatwierdzenia przez senat, uczelnie przekazywała ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego. Ustawa określała w jakich okolicznościach uczelnie zobowiązane jest do sporządzania programu naprawczego. Uczelnie mogła tworzyć fundusze: zasadniczy i inne, np. fundusz rozwoju uczelni¹⁷⁸. Uczelnie tworzyła również fundusz pomocy materialnej dla studentów i doktorantów jak i własny fundusz stypendialny¹⁷⁹. Szczegółowe

¹⁷⁴ Ibidem art. 95

¹⁷⁵ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki, Dz.U. 2010 nr 96 poz. 615, 2010

¹⁷⁶ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz.U. 2005 nr 164 poz. 1365, 2005. art. 98

¹⁷⁷ Ibidem art. 100

¹⁷⁸ Ibidem art. 101

¹⁷⁹ Ibidem art. 103

zasady gospodarki finansowej uczelni publicznych określała Rada Ministrów¹⁸⁰. W ustawie wyraźnie wskazano również, że prowadzona przez uczelnię działalność dydaktyczna, naukowa, badawcza, doświadczalna, artystyczna, sportowa, rehabilitacyjna lub diagnostyczna nie stanowi działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646)¹⁸¹. Ustawa oczywiście normowała zasady odbywania studiów, prawa i obowiązki studentów i doktorantów jak również obszar związany z pracownikami uczelni.

Ustawa prawa o szkolnictwie z 2005 r. była kilka razy nowelizowana. Na jej nowelizacje miała wpływ między innymi Strategia Lizbońska¹⁸². Strategiczna inicjatywa Unii Europejskiej, zapoczątkowana w 2000 roku, której celem było uczynienie Unii najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarką opartą na wiedzy do 2010 roku. Nazwa strategii pochodzi od miejsca, w którym odbyło się pierwsze spotkanie Rady Europejskiej, gdzie została przedstawiona. Główne cele Strategii Lizbońskiej obejmowały:

- Przekształcenie Unii Europejskiej w najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarkę opartą na wiedzy.
- Wzrost zatrudnienia oraz poprawa warunków życia i pracy w Europie.
- Zwiększenie inwestycji w badania naukowe i rozwój technologiczny.
- Przyspieszenie reform strukturalnych, aby stymulować wzrost gospodarczy.

W ramach strategii przyjęto zestaw zintegrowanych polityk obejmujących kwestie edukacji, innowacji, rozwoju społecznego, zatrudnienia, przedsiębiorczości i środowiska. Część działań związanych ze Strategią Lizbońską obejmowała:

Rozwijanie systemów edukacyjnych i szkoleniowych, aby zapewnić dostęp do wysokiej jakości edukacji i szkolenia przez całe życie.

- Promowanie innowacyjności poprzez zwiększanie inwestycji w badania i rozwój oraz wspieranie transferu technologii.
- Poprawa warunków dla przedsiębiorczości i rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw.

¹⁸⁰ Ibidem art. 105

¹⁸¹ Ibidem art. 106

¹⁸² Strategia Lizbońska, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie wkładu w debatę dotyczącą strategii lizbońskiej na wiosennym szczycie Rady Europejskiej w 2008 r.

- Tworzenie bardziej elastycznych rynków pracy oraz promowanie aktywnej polityki rynku pracy.

Strategia Lizbońska miała ogromne znaczenie dla rozwoju gospodarczego i społecznego Unii Europejskiej. Pomimo tego, że nie wszystkie cele zostały w pełni zrealizowane do 2010 roku, strategia przyczyniła się do wprowadzenia szeregu reform oraz podniesienia świadomości znaczenia innowacji, edukacji i przedsiębiorczości dla rozwoju gospodarczego. Dodatkowo, wiele aspektów strategii kontynuowano w ramach późniejszych strategii i programów UE, takich jak strategia Europa 2020.

Ważną zmianą dostosowującą polski system szkolnictwa wyższego do wymogów Procesu Bolońskiego było wprowadzenie Krajowych Ram Kwalifikacji (art. 9 Ustawy z dnia 18 marca 2011 r.¹⁸³). Krajowe Ramy Kwalifikacji (KRK) to narzędzie służące klasyfikacji kwalifikacji zawodowych i edukacyjnych według określonych poziomów, opartych na wiedzy, umiejętnościach i kompetencjach, które są wymagane do ich uzyskania. KRK mają na celu zwiększenie przejrzystości, porównywalności oraz jakości kwalifikacji w danym kraju, a także ułatwienie mobilności zawodowej i edukacyjnej zarówno w skali krajowej, jak i międzynarodowej. Ułatwiają porównywanie kwalifikacji, wspierają uczenie się przez całe życie, ułatwiają planowanie kariery zawodowej i edukacyjnej, a także promują mobilność pracowników i studentów. KRK ma również za zadanie ułatwić dostosowanie oferty edukacyjnej i szkoleniowej do potrzeb rynku pracy, poprzez transparentne określanie oczekiwanych rezultatów uczenia się na poszczególnych poziomach kwalifikacji. KRK są opracowywane i wdrażane w kontekście szerszych europejskich ram kwalifikacji, takich jak Europejskie Ramy Kwalifikacji (EQF – European Qualifications Framework). EQF służy jako odniesienie, które pozwala na porównywanie kwalifikacji między różnymi systemami edukacyjnymi w Europie, co jest szczególnie ważne w kontekście wspierania mobilności pracowników i studentów w Unii Europejskiej. W Polsce proces wdrażania Krajowych Ram Kwalifikacji został zapoczątkowany na mocy Ustawy z dnia 22 grudnia 2015 roku o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji¹⁸⁴. Polskie KRK są zgodne

¹⁸³ Ustawa 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, 2011

¹⁸⁴ Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 roku o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji, Dz.U.2024.1606 t.j., 2015

z Europejskim Systemem Transferu i Akumulacji Punktów (ECTS) oraz Europejskimi Ramami Kwalifikacji i obejmują 8 poziomów kwalifikacji. Wdrażając KRRK Rząd Polski chciał zwiększyć umiędzynarodowienie uczelni polskich. Również dążył do tego, by zwiększyć widoczność nauki polskiej w kontekście międzynarodowym. Realizując politykę państwa w zakresie umiędzynarodowienia, nowelizacja ustawy z 2011 r., wprowadzono możliwość powstania Krajowych Naukowych Ośrodków Wiodących (KNOW)¹⁸⁵. Celem powstania KNOW-ów miało być stworzenia w Polsce uczelni flagowych wyróżniających się jakością badań naukowych i dydaktyki w skali Europy. Zgodnie z zapisami ustawy, miały być wyłaniane w drodze konkursu przeprowadzanego w dziedzinowo określonych obszarach wiedzy i kształcenia. Mogły powstawać z podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni, centrów naukowych działających w strukturze uczelni lub konsorcjów naukowych. KNOW-y miały być dofinansowywane z dotacji na zadania projakościowe i powoływane na okres 5 lat. O KNOW-ach nie wspomina już ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce¹⁸⁶ zwana „Konstytucja dla Nauki” czy „Ustawą 2.0”, która przyniosła zupełną zmianę polityki państwa w obszarze szkolnictwa wyższego. Program KNOW-ów został zawieszony i trudno jest wskazać jaki efekt miało powołanie KNOW-ów. Nie zrobiono bowiem ewaluacji realizacji programu. Polityka Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego zmierzała do znalezienia nowego pomysłu, który miał wprowadzić na uczelniach nową jakość kształcenia, badań. Wejście w życie Ustawy 2.0 poprzedzone było zorganizowaniem przez MNiSW konkursem, w wyniku którego trzy zespoły badawcze przygotowywały projekt założeń reform. Projekty założeń były podstawą do bardzo szerokiej, nigdy wcześniej nie spotykanej, dyskusji ze środowiskiem akademickim. MNiSW powołało Radę Narodowego Kongresu Nauki (NKN). NKN zorganizował cykl konferencji w całej Polsce. W ramach konferencji przedstawiciele środowiska akademickiego mogli zapoznawać się szczegółowo z proponowanymi zapisami nowej ustawy. Każde ze spotkań poświęcone było innemu obszarowi związanemu z funkcjonowaniem uczelni wyższych np. ścieżki kariery

¹⁸⁵ Ustawa 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, 2011, art. 84 a, 84 b

¹⁸⁶ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r., Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. 2018 poz. 1668

akademickiej i rozwój młodej kadry naukowej, doskonałość edukacji akademickiej – jak przeorientować uczelnie na jakość kształcenia czy finansowanie nauki i szkolnictwa wyższego. Ustawa 2.0 zastąpiła cztery ustawy: prawo o szkolnictwie wyższym, ustawę o zasadach finansowania nauki, ustawę o stopniach i tytule naukowym, a także ustawę o kredytach i pożyczkach studenckich. Ustawa uzależniła wiele możliwości uczelni od wyników ewaluacji badań naukowych, prowadzonej co cztery lata przez Komisję Ewaluacji Nauki (KEN). Zaczęła obowiązywać 4 stopniowa ocena (w kolejności od najlepszej: A+, A, B+, B)¹⁸⁷. Ewaluacji podlegają nie jak dotąd wydziały uczelni, ale działalność naukowa uczelni prowadzona w danych dyscyplinach. Powiązано wyniki ewaluacji z uprawnieniami do nadawania stopni naukowych i samodzielnego tworzenia kierunków studiów¹⁸⁸. Zmieniono model kształcenia doktorantów – powołano szkoły doktorskie¹⁸⁹. W Konstytucji dla Nauki kładzie się nacisk przede wszystkim na to, by naukowcy publikowali w czasopismach naukowych znajdujących się w międzynarodowych bazach. Ma to ułatwić naukowcom z całego świata docieranie do tych treści. Ustawa podzieliła uczelnie na akademickie¹⁹⁰

i zawodowe¹⁹¹. Uczelnia w grupie akademickiej musi uzyskać kategorię naukową A+, A lub B+ w co najmniej 1 dyscyplinie naukowej albo artystycznej. Uczelniami zawodowymi są uczelnie prowadzące kształcenie uwzględniające potrzeby otoczenia społeczno-gospodarczego. Uczelnie zawodowe mogą prowadzić kształcenie na studiach wyłącznie o profilu praktycznym i nie mogą prowadzić szkół doktorskich. Uprawnienia do nadawania stopnia doktora i doktora habilitowanego w danej dyscyplinie posiadać będzie uczelnia, instytut PAN, badawczy lub międzynarodowy, mające w danej dziedzinie kategorię A+, A lub B+¹⁹². Ustawa zawiera mniej szczegółowych zapisów dotyczących funkcjonowania uczelni. W związku z tym, więcej spraw dotyczących działania uczelni mogą regulować

¹⁸⁷ Ibidem - art. 269

¹⁸⁸ Ibidem - art. 53

¹⁸⁹ Ibidem, art. 198

¹⁹⁰ Ibidem, art. 14

¹⁹¹ Ibidem, art. 15

¹⁹² Ibidem, art. 218

statuty uczelni. Rektor zyskuje większą możliwość kształtowania polityki uczelni, kosztem gremiów kolegialnych, np. rad wydziałów¹⁹³.

Wprowadzono nowy model zarządzania uczelnią, w tym powołanie rady uczelni¹⁹⁴ oraz przeniesiono uprawnienia do nadawania stopni naukowych i prowadzenia kierunków na uczelni. Rektora wybiera kolegium elektorów. Zupełnym nowym w ustawodawstwie związanym ze skontem wyższym jest powołanie nowego organu – Rady Uczelni. Do zadań rady uczelni należy m.in. opiniowanie projektów - statutu i strategii uczelni oraz opiniowanie sprawozdania z realizacji strategii uczelni. To także: monitorowanie zarządzania uczelnią i gospodarki finansowej, a także wskazywanie kandydatów na rektora po zaopiniowaniu przez senat¹⁹⁵. Ustawa zniosła wymóg uzyskania habilitacji. Ustawa stanowi, że na stanowisku profesora uczelni może być zatrudniony nawet doktor (z osiągnięciami - np. naukowymi lub dydaktycznymi) i wskazuje trzy ścieżki kariery: dydaktyczną, badawczą i badawczo-dydaktyczną¹⁹⁶. Ustawa wskazuje dwie ścieżki uzyskania doktoratu: szkoły doktorskie i ścieżka eksternistyczna tzw. „z wolnej stopy”¹⁹⁷. W szkołach doktorskich każdy doktorant ma zapewnione stypendium naukowe. Ustawa pozwala na tworzenie federacji¹⁹⁸, uczelnie mogą tworzyć również spółki celowe¹⁹⁹.

Zasadniczo zmieniła się polityka finansowania uczelni w zakresie szkolnictwa wyższego i nauki. Środki na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego (kształcenie studentów, utrzymanie uczelni, rozwój zawodowy kadry), potencjału badawczego (m.in. prowadzenie działalności naukowej, zakup aparatury czy infrastruktury poniżej 500 tys. zł, studia doktorskie, komercjalizacja) przyznawane będą w postaci subwencji, a nie jak do tej pory – dotacji²⁰⁰. Uczelnie nie otrzymują zatem pieniędzy podzielonych na poszczególne koszyki, więc swobodnie mogą decydować o konkretnym ich przeznaczeniu. Wszystkie otrzymywane środki są kierowane do uczelni, a nie na wydziały (jak było np. w podziale środków na utrzymanie potencjału badawczego). Do subwencji „włączono” środki

¹⁹³ Ibidem, art. 23

¹⁹⁴ Ibidem, art. 17

¹⁹⁵ Ibidem, art. 18

¹⁹⁶ Ibidem, art. 116, ust.2

¹⁹⁷ Ibidem, art. 197

¹⁹⁸ Ibidem, art. 165

¹⁹⁹ Ibidem, art. 149

²⁰⁰ Ibidem, art. 365

otrzymywanej w roku przed wejściem w życie Ustawy 2.0. przeznaczane na fundusz pomocy materialnej. Sposób podziału środków finansowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz potencjału badawczego oraz na zadania związane z utrzymaniem powietrznych statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych kadr powietrznych dzielone są na podstawie Rozporządzenia wydawanego przez Ministra Nauki

i Szkolnictwa Wyższego²⁰¹. Zgodnie z zapisami Ustawy, uczelnie zobligowane zostały do wprowadzenia regulaminów wynagradzania²⁰². Zasady gospodarki finansowej uczelni zostały uregulowane w ustawie, tym samym zostało uchylone rozporządzenie Ministra Szkolnictwa Wyższego i Nauki w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni publicznych²⁰³. Zniesiono obowiązek uzyskania stopnia naukowego doktora albo doktora habilitowanego w terminie 8 lat. Wprowadzono system zadaniowego czasu pracy nauczycieli akademickich i przeniesiono regulacje pracownicze nauczycieli do regulaminu pracy²⁰⁴.

Istotną zmianą jaką wprowadził Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Jarosław Gowin, było zniesienie z porządku prawnego pojęcia minimum kadrowego dla studiów na danym kierunku, poziomie i profilu kształcenia. W praktyce oznaczało to brak konieczności zatrudniania przez uczelnie wymaganej liczby osób ze stopniem doktora i doktora habilitowanego jako warunku do prowadzenia studiów na danym kierunku. Osoby te musiały spełniać określone kwalifikacje. Nauczyciele zobowiązani byli złożyć stosowne oświadczenia, w których deklarowali wyrażenie zgody na zakwalifikowanie do minimum kadrowego na danym kierunku i poziomie studiów. Bez takiego oświadczenia, uczelnia nie mogła zaliczyć nauczyciela do minimum kadrowego. Zmiana ta została usankcjonowana poprzez zapisy w „Konstytucji dla Nauki” oraz rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 września 2018 r.²⁰⁵ w sprawie studiów. Od 1 października 2018 r., w ramach programu studiów o profilu:

²⁰¹ Ibidem, art. 368

²⁰² Ibidem, art. 136

²⁰³ Ibidem, art. 408

²⁰⁴ Ibidem, art. 127

²⁰⁵ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 września 2018 r. w sprawie studiów, 2018

- a) praktycznym – co najmniej 50% godzin zajęć prowadzonych jest przez nauczycieli akademickich zatrudnionych w tej uczelni jako podstawowym miejscu pracy;
- b) ogólnoakademickim – co najmniej 75% godzin zajęć prowadzonych jest przez nauczycieli akademickich zatrudnionych w tej uczelni jako podstawowym miejscu pracy²⁰⁶.

Z jednej strony zmiana ta spowodowała ułatwienie dla mniejszych ośrodków akademickich, które często borykały się ze znalezieniem odpowiednio wykwalifikowanej kadry dydaktycznej, zatrudniały nauczycieli akademickich w wieku emerytalnym by tylko utrzymać kierunek. Z drugiej zaś strony, polityka państwa doprowadziła do wielu patologii. Skrajnym przykładem może tu być Collegium Humanum, w którym kształci się około 25 tys. studentów, a zatrudnia 80 nauczycieli akademickich. Pozostali nauczyciele akademicy zatrudniani są w ramach umów cywilno – prawnych.

Powyżej scharakteryzowano najważniejsze ustawy z zakresu szkolnictwa wyższego i ich nowelizacje, ujmując je w pięciu chronologicznych okresach: okres powojenny do 1990 r., 1990 r. – 2005 r., 2005 r. – 2012 r., 2012 r. – 2015 r. i 2015 r. – 2018 r. Od czasu potrasformacyjnej ustawy (z 1990 r.) można obserwować dużą częstotliwość nowelizacji prawa regulującego obszar szkolnictwa wyższego oraz zbyt dużą szczegółowość regulacji o charakterze ustawowym. Opisane zmiany pokazują jak zmieniła się polityka władz publicznych względem obszaru szkolnictwa wyższego. Jednak nie udało się rządzącym zaprojektować ustawy, która nie byłaby efektem korygowania prawa²⁰⁷. Nie stworzono racjonalnej i kompleksowej zaprojektowanej ustawy, opartej na dowodach i wyznaczającej wizję przyszłości strategii rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce.

Na uwagę zasługuje też fakt, że dopiero w 2015 r. został przyjęty „Program Rozwoju Szkolnictwa Wyższego i Nauki²⁰⁸” na lata 2015 – 2030. Nigdy wcześniej nie udało się wprowadzić żadnej strategii rozwoju szkolnictwa wyższego. Program wskazuje cele

²⁰⁶ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r., Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. 2018 poz. 1668, art. 73

²⁰⁷ A. Dziedziczak-Foltyn *Reformy w polskim szkolnictwie wyższym po 1990 r. w świetle nauki o polityce publicznej*, nr 2(18)2018

²⁰⁸ *Program Rozwoju Szkolnictwa Wyższego i Nauki* na lata 2015 – 2030, wrzesień 2015; Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

rozwoju szkolnictwa wyższego i nauki w Polsce w latach 2015 – 2030, a także proponuje konkretne działania. Cztery główne cele Programu to:

- 1) wzrost jakości kształcenia w szkolnictwie wyższym i dopasowaniu go do potrzeb społecznych i gospodarczych,
- 2) poprawa jakości badań prowadzonych w polskich instytucjach naukowych;
- 3) poprawa funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego i nauki w Polsce poprzez zmiany w obszarach organizacji, zarządzania i finansowania,
- 4) zwiększenie oddziaływania na otoczenie społeczne, gospodarcze i międzynarodowe.

Reformy szkolnictwa wyższego są często konieczne dla dostosowania systemu edukacyjnego do zmieniających się potrzeb gospodarczych, społecznych i technologicznych. Reformy mogą obejmować różnorodne działania mające na celu poprawę jakości nauczania, zwiększenie dostępności do edukacji wyższej, dostosowanie oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy oraz promowanie innowacji i badań naukowych. Jednocześnie podkreślić należy, że wdrażanie kolejnych reform szkolnictwa wyższego i nauki, wytyczanie nawet najlepszych celów nic nie zmieni, jeżeli za wprowadzanymi reformami nie idzie ich finansowanie. Najlepsze bowiem rozwiązania, bez zapewnionych na nie odpowiednich środków nie będą mogły być optymalnie zastosowane.

Warto podkreślić, że w ramach inicjatywy „Nauka do naprawy” zostało zgłoszonych około 750 postulatów dotyczących zmian jakie powinny dokonać się w polskiej nauce. Jak wskazano na stronie „Nauka w Polsce”²⁰⁹, w przeważającej większości składane propozycje dotyczą finansowania nauki (35 proc. zgłoszeń).

Reasumując, w okresie przed 1989 r., w czasach PRL, szkolnictwo wyższe w Polsce tworzyło sterowany centralnie, przez państwo, system. Państwo finansowało wszystkie uczelnie. Środków finansowych nie wystarczało na wszystko, jednak podstawowe potrzeby uczelni (wynagrodzenia i utrzymanie) było przez państwo zagwarantowane²¹⁰. Uczelnie nie martwiły się również o studentów. Każda z nich miała zapewnianą liczbę studentów,

²⁰⁹ <https://naukawpolsce.pl/aktualnosci/news%2C100645%2Cinicjatywa-nauka-do-naprawy-ok-750-postulatow-dot-zmian-w-polskiej-nauce>

²¹⁰ M. Raczyńska, *Od elitarności do masowości. Stan szkolnictwa wyższego w Polsce po transformacji ustrojowej z 1989 r.* Poliarhia 1/2013 s. 217-244.

regulowaną biurokratycznie, odgórnie przez państwo. Zatem uczelnie nie musiały ze sobą konkurować. Szkolnictwo wyższe było scentralizowaną, biurokratyczną organizacją. Szkolnictwo wyższe w okresie przed 1989 rokiem charakteryzowało się niewielką liczbą uczelni, przejrzystością struktury kształcenia oraz stosunkowo niewielkim wewnętrznym zróżnicowaniem²¹¹. Lata 90 XX wieku, za sprawą Ustawy o szkolnictwie wyższym z 12 września 1990 r., to wielki „boom edukacyjny”. Ustawa nadała uczelniom większą autonomię w zakresie zarządzania i organizacji, co umożliwiło im szybsze podejmowanie decyzji oraz dostosowywanie się do zmieniających się potrzeb i wyzwań. Poprzez liberalizację zasad rekrutacji oraz rozwój uczelni prywatnych, ustawa przyczyniła się do zwiększenia dostępności do edukacji wyższej dla większej liczby osób²¹². Dzięki większej autonomii uczelni, możliwe stało się wprowadzenie nowych kierunków i specjalności, co zaspokoiło różnorodne potrzeby i zainteresowania studentów. Dzięki tym zmianom oraz innym czynnikom, takim jak demokratyzacja kraju, rozwój gospodarczy czy zmiany społeczne, w latach 90. XX wieku w Polsce faktycznie można zaobserwować boom edukacyjny, który przejawiał się wzrostem liczby studentów oraz rozbudową i modernizacją infrastruktury uczelni²¹³. Ta tendencja miała istotne konsekwencje dla polskiego społeczeństwa i gospodarki, wpływając na rozwój kadry wykształconych specjalistów oraz zwiększając konkurencyjność kraju na arenie międzynarodowej²¹⁴.

Lata 1990 – 2005 to lata transformacji, lata wyżu demograficznego. W roku akademickim 2005/06 prawie pięciokrotnie wzrosła w stosunku do roku akademickiego 1990/91. Jednak od 2005 r. liczba osób wchodzących w wiek studencki systematycznie maleje. Zgodnie z prognozami GUS do 2025 r. tendencje spadkowe będą się utrzymywać. Po 2025 r. ma nastąpić wzrost liczby 19-latków, jednak nie można tu mówić o liczbach porównywalnych z latami 90 XX wieku. Można powiedzieć, że historia zatoczyła koło. Szkolnictwo wyższe w Polsce wraca do elitarnego kształcenia, jednak tym razem nie tylko

²¹¹ D. Antonowicz, M. Krawczyk – Radwan, D. Walczak, *Rola marki dyplomu w perspektywie niżu demograficznego w Polsce 2010-2020*, Nauka i Szkolnictwo Wyższe, nr 1/37/2011, 2011, str. 8 -9

²¹² I. Grochowalska, M. Radliński, *Uwagi na temat zmian struktury polskiego szkolnictwa wyższego po 1989 roku uwarunkowania i rezultaty*, Zeszyty Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych, 27/2023, s.63-65.

²¹³ D. Moroń, *Wpływ przemian demograficznych na szkolnictwo wyższe w Polsce*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach nr290 Katowice 2016, s. 108

²¹⁴ K. Bondyra, M. Kołodziejczyk, *System edukacyjny w Polsce wobec potrzeb rynku pracy*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, Rok LXXI - zeszyt 3/2009, s.166-170

za sprawą polityki państwa, która dążyła do minimalizacji umasowienia studiów, a za sprawą niżu demograficznego. Sytuacja uczelni wyższych jest też zdecydowanie inna niż w latach 90 XX wieku. Uczelnie posiadają budynki dydaktyczne, badawcze, nierzadko wyposażone w wysokiej klasy specjalistyczną aparaturę. Posiadają bazę socjalną przeznaczoną dla studentów. Zatrudniają tysiące pracowników. I z taką sytuacją musi mierzyć się polityka państwa, która nie powinna pozostawić uczelni samym sobie. Posiadany przez uczelnie majątek to przecież majątek skarbu państwa. Zatrudniani przez uczelnie pracownicy to przecież wykształceni, posiadający wysokie kompetencje dydaktycy, naukowcy, ale również wysoko wykwalifikowana administracja pełniąca ważną rolę w całym systemie szkolnictwa.

1.2.2. Finansowanie szkolnictwa wyższego

Wysokość środków inwestowanych w naukę wynika z polityki finansowej państwa. Polityki finansowe różnych krajów odnoszą się do działań podejmowanych przez rządy w celu zarządzania finansami publicznymi, w tym wydatkami²¹⁵. O tym, czy polityka finansowa danego kraju jest efektywna²¹⁶, świadczą takie wskaźniki jak:

PKB per capita²¹⁷: Wysoki poziom PKB per capita interpretowany bywa jako jeden z najbardziej miarodajnych wskaźników dobrobytu ekonomicznego obywateli;

²¹⁵ W neoklasycznych teoriach ekonomii polityka finansowa państwa jest definiowana przede wszystkim przez zasadę równowagi budżetowej. Zakłada się, że wydatki rządowe mają charakter konsumpcyjny i dlatego powinny być pokrywane z bieżących wpływów podatkowych. W ramach tego podejścia inwestycje w naukę i inne sektory rozwojowe są ograniczane przez wymóg utrzymania zrównoważonego budżetu, co wpływa na kształtowanie priorytetów finansowych państwa i poziom środków przeznaczanych na cele inwestycyjne. Taka perspektywa finansowa może ograniczać elastyczność rządów w alokacji funduszy na badania i innowacje, które wymagają długoterminowego podejścia i zaangażowania poza bieżącym cyklem budżetowym. M. Postuła, *Instrumenty zarządzania finansami publicznymi*. Warszawa 2015, s.86.

²¹⁶ Sposób budowy wskaźników efektywności ekonomicznej opiera się na relacjach między efektami działalności a poniesionymi na nią nakładami, co wyrażane jest liczbowo za pomocą trzech głównych postaci: różnicy efektów i nakładów, relacji efektów do nakładów oraz relacji różnicy efektów i nakładów do nakładów. Te zasady budowy relacji są rozwijane w kierunku wskaźników specjalizowanych, bazujących na produktywności wykorzystania zasobów takich jak praca czy kapitał. Wskaźniki te pełnią funkcję nie tylko miernika efektywności, ale również narzędzia oceny wariantów decyzji w zarządzaniu na poziomie mikro- i makroekonomicznym, gdzie najefektywniejszy wybór to taki, który zapewnia najkorzystniejszą relację efektów do nakładów. R. Garbiec, *Wykorzystanie mierników efektywności finansowej w zabezpieczeniu społecznym* Studia Ekonomiczne 180 (2014) s.102

²¹⁷ Produkt Krajowy Brutto per capita (PKB per capita) jest powszechnie stosowanym miernikiem dobrobytu gospodarczego, jednak jego interpretacja wymaga uwzględnienia szerszego kontekstu instytucjonalnego i społecznego. Badania wskazują, że kraje o bardziej sprawnych i skutecznych instytucjach państwowych charakteryzują się wyższym poziomem PKB per capita, co potwierdza kluczową rolę państwa w tworzeniu

Stopa bezrobocia: Niska stopa bezrobocia sugeruje zdrową gospodarkę i skuteczność polityk zatrudnienia.

Nierówności dochodowe: Mierzone wskaźnikiem Gini²¹⁸, niższe nierówności oznaczają bardziej sprawiedliwy podział bogactwa;

- Dług publiczny jako % PKB: Niski poziom długu publicznego w stosunku do PKB wskazuje na stabilność finansów publicznych;
- Inwestycje w R&D: Wysoki poziom wydatków na badania i rozwój sprzyja innowacyjności i długoterminowemu wzrostowi.

Porównując polityki finansowe różnych krajów można zaobserwować zróżnicowanie w podejściu do finansowania szkolnictwa wyższego.

Wydatki na naukę to inwestycja, która się zwraca. To dobrze zainwestowane pieniądze. Warto w tym miejscu przedstawić porównanie wydatków publicznych na naukę (% PKB) poniesionych w 2022 r. przez inne kraje.

Tabela 2 Wydatki publiczne na naukę (% PKB)

Kraj	Wydatki publiczne na naukę (% PKB)
1	2
Belgia	2,4%
Niemcy	2,0%
Francja	2,2%
Czechy	1,9%

warunków sprzyjających wzrostowi gospodarczemu. Przykłady historyczne, szczególnie z XX wieku, ilustrują, jak różne podejścia do zarządzania gospodarką wpływały na poziom rozwoju. Kraje socjalistyczne, funkcjonujące w ramach gospodarki centralnie planowanej, ograniczały wolność gospodarczą, co często skutkowało niższym poziomem PKB per capita. Z kolei tzw. państwa upadłe, gdzie instytucje państwowe nie były w stanie chronić podstawowych praw i wolności, również nie sprzyjały rozwojowi gospodarczemu. Te przykłady ukazują, że zarówno nadmierne zaangażowanie państwa w gospodarkę, jak i jego całkowita dysfunkcja, mogą stanowić barierę dla wzrostu gospodarczego i dobrobytu. PKB per capita, choć ważny, nie uwzględnia jakości instytucji i ich wpływu na rozwój, co czyni go wskaźnikiem wymagającym uzupełnienia o inne miary, takie jak indeksy wolności gospodarczej czy poziom kapitału społecznego. D. Piątek, K. Sarzec, *Państwo a dobrobyt ekonomiczny-między wolnością a przymusem.* Gospodarka Narodowa. The Polish Journal of Economics 232.5-6 (2009) s.6-7.

²¹⁸ Miara nierówności rozkładu dochodów; przybiera wartość między 0 a 1 (lub jeśli przemnożymy przez 100, między 0 a 100). Wskaźnik ten osiągnąłby wartość 0 (rozkład jednorodny), gdyby wszystkie osoby miały ten sam dochód, natomiast wartość 1, gdyby wszystkie osoby poza jedną miały dochód zerowy. Zatem, im wyższa jest wartość wskaźnika, tym większy jest stopień koncentracji dochodów i większe jest ich zróżnicowanie, <https://portalstatystyczny.pl/wspolczynnik-giniego-definicja/>.

Węgry	1,2%
Słowacja	1,1%
Polska	0,9%
Bułgaria	0,7%
Rumunia	0,5%

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie Raportu Komisji Europejskiej ²¹⁹

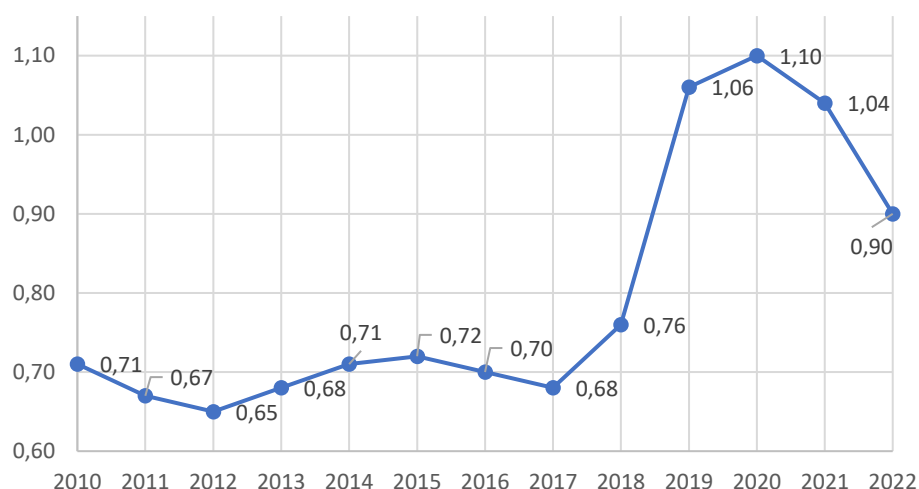
Najwyższy poziom wydatków publicznych na naukę, wśród porównywanych krajów, jako procent PKB (3.13%) jest w Belgii. Belgia z wysokimi wydatkami na naukę, osiąga doskonałe wyniki w zakresie innowacyjności i badań naukowych. W Belgii inwestycje w badania są wspierane zarówno na poziomie narodowym, jak i regionalnym, co sprzyja współpracy między ośrodkami badawczymi i przemysłem. Niemiecki rząd konsekwentnie inwestuje w naukę, co przekłada się na wysoką jakość badań, silną pozycję uniwersytetów oraz współpracę z sektorem prywatnym. Przekłada to się na wysoki poziom zatrudnienia absolwentów i innowacyjność. Ponadto, Niemcy mają jeden z najbardziej rozwiniętych systemów dualnych, który łączy teorię z praktyką, co jest wzorem dla innych krajów. We Francji również rząd znacząco inwestuje w R&D, co znajduje odzwierciedlenie w innowacjach i badaniach w sektorach takich jak energetyka, transport oraz technologie informacyjne. Francuski system nauki korzysta z silnej współpracy międzynarodowej, co wspiera rozwój technologii. Słowacja i Czechy, mimo stosunkowo niższych wydatków, starają się podnosić poziom edukacji poprzez międzynarodową współpracę. Dążą do zwiększenia swojego udziału w projektach badawczych poprzez współpracę z innymi krajami. Wysokie zaangażowanie w badania i rozwój (R&D) jest kluczowym czynnikiem w utrzymaniu i rozwoju przemysłu technologicznego oraz innowacyjności.

Polska przeznacza 0,9% PKB na naukę. Znacznie mniej niż Niemcy czy Francja. Mniej też niż Czech i Węgry. Jest to wartość niższa w krajach Europy Zachodniej. Szkolnictwo wyższe i nauka w Polsce podlega, jak wskazano w punkcie 1.2.1, radykalnym przemianom. Bardzo ważną rolę odgrywa w nich finansowanie. Finansowanie szkolnictwa wyższego przez państwo zależy przede wszystkim od sytuacji finansów publicznych

²¹⁹ Report From The Commission, Belgium, Bulgaria, Czechia, Germany, Estonia, Greece, Spain, France, Italy, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Austria, Poland, Slovenia, Slovakia and Finland; COM(2022) 630 final; Brussels, 23.5.2022

państwa jak i od filozofii wydatkowania publicznych pieniędzy. Ze strony ministrów właściwych do spraw szkolnictwa wyższego i nauki wielokrotnie słyhać było głosy by zwiększyć udział wydatków publicznych na naukę i szkolnictwo wyższe w PKB. Wydatki publiczne na szkolnictwo wyższe w 1995 r. wynosiły 0,65% PKB. W 2005 r było to 0,99% PKB. W latach 2010 – 2018 wahały się w granicach od 0,65% do 0,76%. W latach 2019 – 2021 przekroczyły 1% w PKB, a w 2022 r. odnotowano ich spadek do 0,90%PKB.

Wykres 1 Wydatki publiczne na szkolnictwo wyższe (Udział wydatków publicznych w PKB w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS

Środki przekazywane polskim uczelniom wyższym przez budżet państwa nie wystarczają wielu uczelniom na pokrycie kosztów bieżącej działalności. Dlatego zarządzanie finansami uczelni jest bardzo ważnym procesem²²⁰. W zestawieniu z pozyskiwaniem coraz niższych przychodów z tytułu opłat za studia niestacjonarne, pozyskiwanie środków na rozwój uczelni jest jednym z kluczowych zadań zarządzających

²²⁰ Zarządzanie finansami publicznych uczelni wyższych jest istotnym elementem zarówno zarządzania strategicznego, jak i operacyjnego. Obejmuje nie tylko gromadzenie środków finansowych, ale także podejmowanie decyzji dotyczących ich alokacji i efektywnego wykorzystania. Wpływa to bezpośrednio na kluczowe obszary działalności uczelni, takie jak dydaktyka i badania naukowe. Skuteczność zarządzania finansami wymaga precyzyjnego zarządzania przepływami finansowymi, zarówno dodatnimi, jak i ujemnymi, co obejmuje regulowanie strumieni wpływów i wydatków. Efektywne zarządzanie finansami przyczynia się do stabilności i zrównoważonego rozwoju uczelni, szczególnie w kontekście dynamicznie zmieniającego się otoczenia finansowego i rosnącej konkurencji w sektorze edukacyjnym.

uczelniami. Zapewnienie funkcjonowania i rozwoju uczelni wiąże się bezpośrednio z pozyskiwaniem środków finansowych na bieżące i przyszłe potrzeby. Zarządzanie w tym zakresie nabrało dużego znaczenia w warunkach ograniczonych środków otrzymywanych w postaci subwencji z budżetu państwa i jest dość trudnym procesem w ciągle zmieniających się warunkach prawnych, gospodarczych, demograficznych. Trudno jest zdefiniować długoterminowe cele i przewidzieć sposób ich realizacji, przy tak dużej turbulencyjności otoczenia. Funkcjonowanie szkół wyższych w Polsce odbywa się zatem pod presją nieustannych, często radykalnych i budzących zaniepokojenie środowiska akademickiego zmian. Uczelnie, w obliczu zwiększającego się w Polsce niżu demograficznego, muszą konkurować o studenta, ograniczone zasoby finansowe, ale także i o pracowników. Podział środków budżetowych przyznawanych przez ministerstwo właściwe ds. szkolnictwa wyższego i nauki jest kluczowy dla funkcjonowania uczelni. Wynika to przede wszystkim z tego, że około 80% wszystkich przychodów uczelni stanowi właśnie subwencja (wcześniej dotacja). Dlatego tak ważne jest to, by uczelnie „wypadały” w algorytmie²²¹ jak najlepiej. Uczelnie konkurują pomiędzy sobą o środki finansowe, dostosowując się do zasad algorytmu. Ważna, w pozyskiwaniu studentów, pracowników oraz współpracy z gospodarką, jest lokalizacja uczelni (miastach o różnej wielkości, gęstości zaludnienia, uprzemysłowienia). Czynniki te wpływają na możliwości pozyskiwania przez uczelnie środków innych niż tylko te z budżetu państwa. Mają również bardzo istotny wpływ na wielkość subwencji otrzymywanej przez uniwersytety, która zależna jest przede wszystkim od liczby studentów, kadry i pozyskiwaniu zleceń z przemysłu. Mniejsze środki budżetowe otrzymywane często przez uczelnie regionalne, właściwie dyskwalifikują je w konkurowaniu z dużymi ośrodkami akademickimi.

Głównym strumieniem finansowania uczelni jest dziś subwencja, przyznawana na rok kalendarzowy przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, na prowadzenie działalności dydaktycznej i naukowej. Do 2018 r. uczelnie otrzymywały na swoją działalność dydaktyczną dotację z budżetu państwa. Podział środków finansowych dla uczelni na działalność dydaktyczną i naukową odbywa się na podstawie algorytmu. Algorytm jest narzędziem służącym do dzielenia pomiędzy uczelnie (niewystarczających) środków, jakie

²²¹ Algorytm – wzór matematyczny, według którego dzielone są środki finansowe dla uczelni

są przeznaczane w ustawie budżetowej na szkolnictwo wyższe. Ma funkcję dystrybucyjną. Podlegał on na przestrzeni lat wielokrotnym modyfikacjom i był coraz bardziej rozbudowywany (tab. 1). Należy wskazać, że każda zmiana sposobu podziału środków dla uczelni wymaga dostosowania się do nowych zasad (np. zwiększanie liczby studentów w latach 90, dostosowywanie się do modelowej liczby studentów przypadających na nauczyciela akademickiego w latach 2013 i 2015 oraz od 2018 r.). Chociaż podkreślić trzeba również, że i tak możliwość oddziaływania władz uczelni na poziom pozyskiwanych środków z budżetu państwa, zwłaszcza w krótkim okresie, jest ograniczona.

Poniżej opisano zmiany jakie zachodziły na przestrzeni lat w sposobie podziału środków dla uczelni wyższych²²². Zmiany miały związek z polityką finansową państwa.

Algorytm podziału środków finansowych dla uczelni funkcjonuje od 1991 r. (lub od 1992 r). Funkcjonujący w latach 90 algorytm podziału środków był bardzo prosty. Uzależniał on podział dotacji od liczby studentów. Każda uczelnia otrzymywała tyle środków, ile „wnosiła” studentów do ogólnej liczby studentów w Polsce. Uczelnie dostosowując się do zasad algorytmicznych, zwiększały limity przyjęć studentów. Motywacyjna rola algorytmu była bardzo skuteczna. Znacznie zwiększyła się liczba studentów w Polsce, co w latach 90 XX wieku było ważnym celem politycznym²²³. Dopuszczenie możliwości pobierania opłat za studia zaoczne, które dopuściła Ustawa o szkolnictwie wyższym z dnia 12 września 1990 r., dodatkowo motywowało uczelnie do rekrutowania coraz to większej liczby studentów. Wpływy z opłat za studia były i są bardzo znacznym uzupełnieniem budżetów uczelni publicznych.

Od 1994 r. algorytm składał się z trzech składników: składnika studenckiego (z wagą 0,5), składnika kadrowego (z wagą 0,5) i składnika „historycznego”, czyli stałej przeniesienia (z wagą 0,2). Dotacja dzielona była na trzy części i każda uczelnia miała swój udział w każdej z części dotacji. W zależności od wysokości tego udziału otrzymywała odpowiednią dotację. Udział danej uczelni w składniku „stała przeniesienia” wynikał

²²² W opisie skupiono się na uczelniach akademickich, pominięto uczelnie zawodowe oraz uczelnie finansowane przez inne ministerstwa, np. uczelnie medyczne. Algorytm podziału dotacji, podawany w tych samych rozporządzeniach, jest podobny dla wszystkich uczelni (choć inne mogą być wagi i współczynniki).

²²³ W 1989 r. studiowało 378 tys. osób, a w rekordowym 2005 r. aż 1,95 mln [Rocznik statystyczny, 1991, s. 439-440; Szkoły wyższe, 2014, s. 29]

z wysokości dotacji otrzymywanej w dotacji całkowitej grupy uczelni w roku poprzedzającym przyznanie dotacji. Składnik studencki obliczany był udziałem liczby studentów przeliczeniowych danej uczelni w łącznej liczbie studentów przeliczeniowych w grupie uczelni. Studentów przeliczeniowych obliczało się mnożąc liczbę studentów przez wskaźnik kosztochłonności kształcenia. Wysokość wskaźnika kosztochłonności przypisanego do danego kierunku kształcenia określana była rozporządzeniem ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego. Sposób obliczania „studentów przeliczeniowych” w dzisiejszym algorytmie podziału środków dla uczelni jest taki sam, na przestrzeni lat zmieniały się jednak wartości współczynników kosztochłonności czy wagi przypisane studentom i doktorantom. Składnik kadrowy obliczany był udziałem liczby przeliczeniowej nauczycieli akademickich danej uczelni w łącznej liczbie przeliczeniowych nauczycieli akademickich w grupie uczelni. Przeliczeniowa liczba nauczycieli akademickich wynikała z mnożenia liczby nauczycieli przez wagę przypisaną do stopni i tytułów naukowych. Co do zasadny sposób obliczania „nauczycieli przeliczeniowych” był na przestrzeni lat taki sam, przy czym nauczyciele akademicy liczeni byli z wagami zależnymi od stopni i tytułów lub według stanowisk, na których byli zatrudniani. Suma tych trzech składników określała udział danej uczelni w wysokości dotacji przyznanej w danej grupie uczelni na kolejny rok kalendarzowy. Dane do obliczania poszczególnych składników pobierane były ze sprawozdań jakie uczelnie sporządzały. I tak, gdy chodzi o studentów dane były pobierane ze sprawozdania S-10²²⁴. Sprawozdanie sporządzane jest na koniec listopada każdego roku kalendarzowego. Liczba etatów nauczycieli akademickich określana była (i jest) na podstawie średniorocznej liczby etatów w zakończonym roku kalendarzowym (na podstawie sprawozdania Z-06)²²⁵.

Stała przeniesienia stosowana w algorytmie również była zależna od liczby studentów, doktorantów i pracowników, tylko posiadanych przez uczelnie w poprzednim roku kalendarzowym, jak i w latach wcześniejszych. Stała przeniesienia, w zależności od przypisanej jej wagi, wolniej lub szybciej pozwala uniezależnić wysokość otrzymywanej przez uczelnie dotacji (dziś subwencji) od lat poprzednich. Dla przykładu przy małej stałej

²²⁴ Sprawozdanie o studiach dziennych, wieczorowych, zaocznych, eksternistycznych według stanu w dniu 30 XI 200... r., Główny Urząd Statystyczny, obecnie dane pobierane są z systemu POLON

²²⁵ Sprawozdanie o pracujących, wynagrodzeniach i czasie pracy, Główny Urząd Statystyczny

przeniesienia (o wadze 0,2) można powiedzieć, że właściwie cała dotacja zależna była od liczby studentów studiujących na uczelni i liczby pracowników zatrudnionych na uczelni na dzień obliczania wysokości dotacji. Przy dużej stałej przeniesienia (o wadze 0,7) uniezależnienie się od danych historycznych traw dłużej. Ma to oczywiście duży wpływ na wysokość dotacji. W przypadku, w którym uczelnia zrekrutowała więcej niż w roku ubiegłym studentów, zatrudniła więcej nauczycieli akademickich, a dotację otrzymywała w dużej mierze uzależnioną od stanu z roku poprzedniego, mogło się zdarzyć, że otrzymane środki nie wystarczały na utrzymanie uczelni.

W kolejnych latach algorytm nie podlegał dużym modyfikacjom. Zmieniała się nieznacznie stała przeniesienia (tzn. jej waga). Warto podkreślić, że do 1995 r. (?) do składnika studenckiego algorytmu brano również pod uwagę studentów studiów zaocznych (z wagą 0,3 uczelnie akademickie, 0,5 uczelnie zawodowe). Wynikało to z faktu, że do tego czasu studia prowadzone w trybie zaocznym również były nieodpłatne.

W 2007 r., w wyniku zmiany Ustawy Prawo o Szkolnictwie Wyższym, w algorytmie podziału środków nie uwzględniano już studentów studiów niestacjonarnych. Art. 94. ust. 1 Prawa o szkolnictwie wyższym (UPoSW) wyraźnie precyzował, że „uczelnia publiczna otrzymuje dotację na zadania związane z kształceniem studentów studiów stacjonarnych, (...) oraz utrzymanie uczelni, w tym na remonty”. Zgodnie natomiast z art. 99 ust. 2 UPoSW, wysokość pobieranych opłat za świadczone usługi edukacyjne pozwalał na ustalenie opłaty do wysokości ponoszonych przez uczelnię kosztów. Studia niestacjonarne nie mogły przynosić zysków. Dotacja podmiotowa została zmieniona w dotację przedmiotową. Przychody i koszty prowadzonych studiów stacjonarnych i niestacjonarnych zostały rozdzielone i księgowane na wyodrębnionych kontach księgowych. Środki finansowe otrzymywane z budżetu państwa na działania wskazane w art. 94 UPoSW dzielone były na podstawie algorytmu matematycznego. W Rozporządzeniu w sprawie zasad podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych²²⁶ w załączniku nr 1 – pkt 2, wskazano, że zasadniczą część dotacji stacjonarnej dzieli się na dwie odrębnie wydzielone grupy uczelni akademickich i grupy uczelni zawodowych. Rozporządzenie nie określa

²²⁶ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 2 kwietnia 2007 r. w sprawie zasad podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych, Dz.U.2007.79.534, 2007

sposobu podziału kwoty bazowej na dwie grupy uczelni. Nie jest też określona kwota bazowa, z której dokonuje się podziału. Dotacja dla uczelni publicznych obliczana była według algorytmu, którego składnikami były: składnik studencko - doktorancki, składnik kadrowy, składnik zrównoważonego rozwoju, składnik badawczy, składnik uprawnień i składnik wymiany studenckiej. Wzór zawierał także stałą przeniesienia. Jak widać, poza składnikami, które już znamy z lat poprzednich, algorytm wzbogacono o składniki o charakterze projakościowym. Składnik studencko - doktorancki, obliczany był jako udział liczby studentów przeliczeniowych danej uczelni do łącznej liczby studentów przeliczeniowych wszystkich uczelni (liczba studentów przeliczeniowych wyliczana była poprzez pomnożenie liczby studentów studiów stacjonarnych danego kierunku przez wskaźnik kosztochłonności kształcenia przypisany do określonego kierunku). Wskaźniki kosztochłonności określone były w wydanym na podstawie art. 96 pkt 1 UPOSW. Składnik kadrowy obliczany był jako udział liczby zatrudnionych (w etatach) w danej uczelni na poszczególnych stanowiskach do łącznej liczby pracowników wszystkich uczelni. Do każdego stanowiska przypisano wagę (stanowisko profesora – waga 2, adiunkta – waga 1,5, stanowiska: asystenta, wykładowcy, lektora, instruktora, asystenta bibliotecznego, asystenta dokumentacji i informacji naukowej – waga 1, stanowisko profesora z zagranicy (cudzoziemców), z wyłączeniem pozostających z daną uczelnią w stosunku pracy – waga 5). Składnik zrównoważonego rozwoju obliczany był jako stosunek pracowników na stanowiskach profesorów i adiunktów zatrudnionych na danej uczelni do liczby studentów studiów stacjonarnych i doktoranckich danej uczelni. Składnik badawczy obliczany był jako udział liczby projektów badawczych własnych i promotorskich, a także programów międzynarodowych w danej uczelni, finansowanych lub dofinansowanych w poprzednim roku z budżetu państwa w części będącej w dyspozycji ministra właściwego do spraw nauki do liczby tych projektów we wszystkich uczelniach. Składnik uprawnień obliczany był jako udział w liczbie uprawnień do nadawania stopnia doktora habilitowanego i doktora w danej uczelni, do liczby tych uprawnień we wszystkich uczelniach. Składnik wymiany obliczany był jako udział liczby studentów i uczestników studiów doktoranckich danej uczelni wyjeżdżających za granicę w ramach wymiany międzynarodowej, na kształcenie trwające przez okres co najmniej semestru w poprzednim roku akademickim i liczbę studentów

i uczestników studiów doktoranckich przyjeżdżających do danej uczelni z zagranicy w ramach wymiany międzynarodowej, na kształcenie trwające przez okres co najmniej semestru w poprzednim roku akademickim, w liczbie studentów wyjeżdżających i przyjeżdżających we wszystkich uczelniach. Każdemu składnikowi przyporządkowano wagi (Tabela nr 3).

Dużą wagę przypisano stałej przeniesienia – 07. Jak już wskazano, przy dużej stałej przeniesienia, pozostałe składniki podziału algorytmu będą miały wpływ na wysokość przyznawanej uczelni dotacji z dużym opóźnieniem. Tylko 30% kwoty, jaką otrzyma dana uczelnia zależało od tego, co „wypracowała” uczelnia w poprzednim roku kalendarzowym, a 70% kwoty przyznanej dotacji zależnych było od danych historycznych. Algorytm podziału środków z budżetu państwa dla uczelni medycznych, artystycznych czy zawodowych przybierał inne, niż wskazane powyżej, wartości dla poszczególnych składników.

Kolejna zmiana algorytmu została wprowadzona poprzez Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych z 2012 r.²²⁷ Rozporządzenie określało algorytm finansowania działalności dydaktycznej, który zawierał składniki uwzględniające między innymi liczbę studentów

i doktorantów, liczbę pracowników naukowych, liczbę projektów badawczych, liczbę uprawnień do nadawania stopni naukowych czy liczbę studentów wyjeżdżających i przyjeżdżających na wymianę międzynarodową oraz stałą przeniesienia z roku poprzedniego. Każdemu składnikowi przypisano wagi jak również wskazano kosztochłonność kierunków studiów. Znaczący wpływ na wysokość dotacji miały składniki: studencko doktorancki oraz składnik zrównoważonego rozwoju. Obliczając składnik studencko – doktorancki brano pod uwagę liczbę studentów studiów stacjonarnych, którą mnożono przez współczynnik kosztochłonności przypisany do danego kierunku otrzymując w ten sposób liczbę studentów przeliczeniowych. Uczelnie dążyły do maksymalizacji wysokości dotacji budżetowej, a to stymulowało je do rekrutowania zbyt dużej liczby

²²⁷ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 17 maja 2012 r. w sprawie podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych, Dz.U. 2012 poz. 580, 2012

studentów. Mogło to oczywiście negatywnie wpływać na kształcenie i inne zadania oraz misję uczelni, czyli badania naukowe czy działania w obszarze współpracy z otoczeniem gospodarczym²²⁸. Składnik zrównoważonego rozwoju był pochodną liczby studentów i posiadanej kadry. Stanowił premię za posiadanie przez uczelnie wysoko wykwalifikowanej kadry i dużej liczby studentów studiów stacjonarnych.

Od 2013 r. podział dotacji odbywał się zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 lutego 2013 r. w sprawie podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych²²⁹. Istotna zmiana nastąpiła w składniku kadrowym.

W Rozporządzeniu z 2012 r., wagę nauczycieli akademickich obliczano według zatrudnienia na danym stanowisku (profesora, adiunkta). W 2013 r., wagę nauczycieli akademickich przypisano do stopni i tytułów naukowych. Przypisano wagi dla pracowników - posiadających tytuł naukowy profesora – 2,5, posiadających stopień naukowy doktora habilitowanego -2, posiadających stopień naukowy doktora – 1,5, posiadających stopień zawodowy mgr lub równorzędny – 1. Profesor z zagranicy (cudzoziemiec), który prowadził w poprzednim roku akademickim co najmniej 60 godzin zajęć mnożony był wagą 4, a Profesor z zagranicy (cudzoziemiec), który prowadził w poprzednim roku akademickim co najmniej 60 i dłużej niż 3 miesiące godzin zajęć mnożony był wagą 5.

Bardzo istotną zmianą sposobu podziału dotacji z budżetu państwa na zadania związane z kształceniem studentów studiów stacjonarnych było zastąpienie dotychczasowego składnika zrównoważonego rozwoju, przez składnik dostępności kadry oraz podniesienie z 0,10 do 0,15 wagi składnika dostępności kadry, kosztem obniżenia z 0,35 do 0,30 wagi składnika kadrowego w "składnikowej" części dotacji, której waga również została podniesiona z 0,30 do 0,35, kosztem obniżenia z 0,70 do 0,65 stałej przeniesienia z roku poprzedniego. Na podstawie składnika dostępności kadry obliczano liczbę studentów

²²⁸ K. Łyszczarz, *Finansowanie uczelni publicznych a przedsiębiorczość akademicka*, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomii i Zarządzania, Zakład Systemów Ekonomicznych, Economics and Management – 1/2013, str. 42

²²⁹ Rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 lutego 2013 r. w sprawie podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych, Dz.U. 2013 poz. 273, 2013

przypadających na jednego nauczyciela akademickiego. Wprowadzono również parametr „m”, który oznaczał parametr modelowej dostępności nauczycieli akademickich dla studentów i uczestników studiów doktoranckich, ustalany dla poszczególnych grup uczelni publicznych. Parametr „m” miał wartość 13,00. Co ważne do obliczeń byli brani również studenci studiów niestacjonarnych jak i doktoranci kształcący się w tym trybie.

Kolejna zmiana algorytmu miała miejsce w 2015 r. Rozporządzenie z dnia z dnia 27 marca 2015 r. zniosło składnik dostępności kadry. Zmieniono wagę przypisaną do liczby uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich. W latach 2013 – 2014 r. waga tego składnika wynosiła 3, a w 2015 r. – 1. Zmiana nastąpiła w składniku kadrowym. Nauczyciele akademicy liczeni z wagami zależnymi od stopni i tytułów. Ponadto, we wzorze, według którego wyliczano wartość składnika kadrowego dla danej uczelni, dodano składnik „sumy kalkulacyjnej liczby nauczycieli akademickich”. Składnik zawierał dane dotyczące nauczycieli zatrudnionych na danej uczelni mnożonych przez wagi im przypisane. W składniku kadrowym pojawił się nowy parametr – „Z”, który oznaczał liczbę nauczycieli akademickich, dla których dana uczelnia nie jest podstawowym miejscem pracy. Składnik dostępności kadry zastąpiono składnikiem proporcjonalnego rozwoju kształcenia. Nauczyciele zatrudnieni na tzw. „drugim etacie” liczeni byli z wagą 0,5. Składnik proporcjonalnego rozwoju kształcenia uzyskał wagę 0,10. Składnik badawczy obliczany był według zupełnie innego wzoru. W odróżnieniu od lata 2013 – 2014, w składniku wykazano: liczbę projektów w danej uczelni publicznej realizowanych samodzielnie lub w ramach konsorcjum, jeżeli uczelnia publiczna była jego liderem, liczbę projektów realizowanych w ramach programów międzynarodowych przez uczelnię publiczną samodzielnie lub w ramach konsorcjum, jeżeli uczelnia publiczna była jego liderem, liczbę projektów realizowanych w ramach programów międzynarodowych przez i-tą uczelnię publiczną samodzielnie lub w ramach konsorcjum, jeżeli i-ta uczelnia publiczna była jego liderem, w roku poprzedzającym rok przyznania dotacji podstawowej w ramach programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020) „HORYZONT 2020”, liczbę projektów realizowanych przez i-tą uczelnię publiczną jako członka konsorcjum niebędącego liderem tego konsorcjum, liczbę projektów realizowanych w ramach programów międzynarodowych przez i-tą uczelnię publiczną jako członka

konsorcjum niebędącego liderem tego konsorcjum, liczbę projektów realizowanych w ramach programów międzynarodowych przez i-tą uczelnię publiczną jako członka konsorcjum niebędącego liderem tego konsorcjum. Każdy z rodzajów projektów miał przypisaną wagę.

Większą zmianę spowodowała zmiana algorytmu w 2016 r. Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego²³⁰ z dnia 7 grudnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych, ograniczono składniki algorytmu pozostawiając w nim: składnik studencko-doktorancki, składnik kadrowy, składnik badawczy i składnik umiędzynarodowienia. Jednocześnie wprowadzono wskaźnik jakości dydaktycznej (zmodyfikowany wskaźnik dostępności) i wskaźnik potencjału naukowego. Podział zaproponowany w Rozporządzeniu obowiązywał od 1 stycznia 2017 r. Nowością algorytmu było wprowadzenie wskaźnika SSR (student-staff ratio). Wskaźnik określał stosunek liczby wszystkich studentów (stacjonarnych, niestacjonarnych doktorantów) do liczby nauczycieli akademickich. Miał on głównie za zadanie zniechęcić uczelnie do pozyskiwania jak największej liczby studentów i ograniczyć masowość kształcenia. Jest to ważny wskaźnik, który miał dostarczyć informacji na temat dostępności zasobów edukacyjnych i pomaga ocenić stopień, w jakim uczelnia jest w stanie zapewnić indywidualne wsparcie i interakcję między studentami a pracownikami naukowymi. Niska wartość współczynnika studentów do pracowników zazwyczaj wskazuje na to, że uczelnia ma relatywnie dużą liczbę pracowników naukowych na studenta, co może oznaczać lepsze szanse na indywidualne wsparcie, bardziej interaktywne zajęcia i możliwość uzyskiwania porad od kadry naukowej. Jednak niski współczynnik może również oznaczać wysokie koszty utrzymania uczelni. Wysoki współczynnik studentów do pracowników może sugerować, że uczelnia ma duże obciążenie pracowników naukowych, co może wpływać na jakość nauczania i dostępność indywidualnego wsparcia dla studentów. Jednak wyższy współczynnik może również

²³⁰ Rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 7 grudnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych, Dz.U z 2016 r. poz. 2016, 2016

oznaczając, że uczelnia jest bardziej efektywna pod względem kosztów²³¹. W rozporządzeniu przyjęto referencyjną liczbę studentów i doktorantów przypadających na nauczyciela akademickiego dla grupy szkół akademickich - na poziomie M=13.

Istotną zmianą jest wprowadzenie do składnika kadrowego wskaźnika potencjału naukowego. Wartość wskaźnika zwiększała lub zmniejszała kalkulacyjną liczbę etatów nauczycieli akademickich w składniku kadrowym. Wskaźnik obliczany był poprzez pomnożenie liczby jednostek naukowych na danej uczelni poprzez wagę. Waga określona została poprzez przypisanie do kategorii naukowej otrzymywanej przez jednostkę naukową wartości liczbowej (od 0,5 dla kategorii A+ do 0,4 dla kategorii C).

W tym miejscu warto wspomnieć w jaki sposób dokonywana była ocena jakości naukowej. Ocena jakości naukowej w Polsce jest przeprowadzana od 1990 r. i dokonywana *ex post*. Do oceny używa się metody opartej na: ocenie eksperckiej, na liczbie publikacji i na ocenie wpływu publikacji. Wpływ publikacji określany jest przez ilość cytowań²³². Od 1990 r. wzrastała złożoność systemu ewaluacji (m.in. wprowadzano nowe wskaźniki Journal Impact Factor, indeks Hirscha)²³³. Wzrost liczby wskaźników, mierników wynikał z polityki publicznej w zakresie szkolnictwa wyższego i nauki. Państwo w taki sposób wskazywało kierunek, w jakim powinna zmierzać nauka i prowadzone przez instytucje naukowe badania. W 1991 r. Komitet Badań Naukowych (odpowiedzialny za kreowanie polityki publicznej i pełniący funkcję agencji finansującej badania) przygotował pierwszą w Polsce wersję systemu ewaluacji nauki. System polegał na metodzie eksperckiej oceny dokonań jednostek naukowych. W wyniku oceny w latach 1991 – 1998 dokonano przyznania jednostkom pierwszych kategorii naukowych. W 1999 r. wydane zostało nowe rozporządzenie w sprawie

²³¹ Zgodnie z założeniem w myśl którego to efektywne zarządzanie finansami polega na precyzyjnym i harmonijnym regulowaniu przepływów finansowych, co obejmuje zarówno kontrolę i optymalizację strumienia wydatków, jak i efektywne zarządzanie strumieniem wpływów środków pieniężnych. Proces ten wymaga nie tylko monitorowania bieżących transakcji finansowych, ale także strategicznego planowania, które pozwala na utrzymanie płynności finansowej oraz zapewnia środki na realizację kluczowych celów operacyjnych i strategicznych. Kluczowym aspektem jest utrzymanie równowagi między wydatkami a wpływami, co pozwala minimalizować ryzyko finansowe, zwiększać stabilność instytucji oraz wspierać długoterminowy rozwój i efektywność organizacji. E. Śnieżek, M., *Wiatr Interpretacja i analiza przepływów pieniężnych*, Warszawa 2011 s.55.

²³² A. Osiewalska, Mierniki oceny czasopism i naukowców, *Ebib* Nr 8/2008 (99), <https://www.ebib.pl/2008/99/a.php?osiewalska>

²³³ J. Przyłuska, J. Maczuga. *Wskaźniki bibliometryczne w ocenie aktywności publikacyjnej pracowników naukowych*. *NAUKI O ZARZĄDZANIU* 2/11, 2012 s. 11-12.

ewaluacji jakości działalności naukowej²³⁴. Według rozporządzenia do oceny brane były pod uwagę wskaźniki i mierniki efektywności działań badawczych. System ewaluacji nauki wprowadzony rozporządzeniem z 1999 r. posłużył do dokonania oceny działalności naukowej jednostek w czterech kolejnych procesach ewaluacji: w 1999 r., 2003 r., 2006 r. i 2010 r. Zaznaczyć należy, że każdy okres ewaluacji przebiegał według nieco zmienionych szczegółowych zasad. Zwiększała się liczba parametrów, na podstawie których dokonywano oceny, rosła liczba danych. System przestał być przejrzysty.

Środki finansowe przeznaczane przez budżet państwa na rozwój i utrzymanie nauki w latach 1991 - 2005 były rozdzielane przez Komitet Badań Naukowych (KBN). KBN dzielił pieniądze na cele statutowe uczelni i państwowych instytutów naukowych. Przekazywał też środki na rozwój infrastruktury naukowej i wymianę międzynarodową. Do zadań KBN należało również przyznawanie środków na finansowanie badań naukowych w postaci grantów. Polityka poznawania grantów określała kierunki rozwoju nauki w Polsce. Ustawa o zasadach finansowania nauki²³⁵ przekazała jego zadania w zakresie finansowania ministrowi właściwemu dla spraw nauki. W 2005 r. Komitet Badań Naukowych został włączony do Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W 2010 r. powstał w MNiSW Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych. Był to organ doradczy Ministra, odpowiedzialny za przygotowanie i przeprowadzenie kolejnej ewaluacji. Kolejna ewaluacja, w 2013 r., była przeprowadzona zgodnie z rozporządzeniem z 13 czerwca 2012 r.²³⁶ Precyzowało ono sposób i tryb przeprowadzenia ewaluacji i kategoryzacji jednostek naukowych oraz mierniki, według których dokonano oceny²³⁷. W dniu 12 grudnia 2016 r. weszło w życie nowe rozporządzenie, na podstawie którego dokonano oceny w 2017 r. W wyniku wejścia w życie Konstytucji dla Nauki, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego wydał w 22 lutego 2019 r. rozporządzenie w sprawie ewaluacji jakości działalności

²³⁴ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 listopada 1999 r. w sprawie kryteriów i trybu oceny jednostek organizacyjnych prowadzących działalność naukową.

²³⁵ Ustawa z dnia 8 października 2004 o zasadach finansowania nauki, 2004

²³⁶ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 czerwca 2012 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym.

²³⁷ W. Pasewicz, A. Wilczyński, M. Świtłyk. *Efektywność państwowych wyższych szkół zawodowych w latach 2004–2010*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 245 (2012): 367-376.

naukowej²³⁸. Wraz z wejściem w życie nowego rozporządzenia, zupełnie zmieniły się zasady oceny jakości naukowej. We wcześniejszych ewaluacjach porównywane były wydziały. Ocena polegała na sumowaniu punktów za osiągnięcia naukowców, którzy byli zatrudnieni w danej jednostce (wydziale). Naukowcy, pomimo zatrudnienia na jednym wydziale, mogli prowadzić badania w zupełnie innych dyscyplinach. Stąd też porównywanie wydziałów zniekształcało wynik oceny. Według nowych zasad – oceniane i porównywane są dyscypliny naukowe, w których uczelnia prowadzi działalność naukową. Uczelnie otrzymują zatem tyle kategorii naukowych, ile prowadzą dyscyplin naukowych podlegających ewaluacji²³⁹. Ewaluacja została powiązana z uprawnieniami do nadawania stopni w nauce i sztuce. Przeprowadzana jest w oparciu o kryteria: I -poziom naukowy prowadzonej działalności naukowej, II - efekty finansowe badań naukowych i prac rozwojowych, III - wpływ działalności naukowej na funkcjonowanie społeczeństwa i gospodarki. Przed wejściem w życie Konstytucji dla Nauki, głównym celem ewaluacji była dystrybucja środków finansowych według wydziałów (jednostek ocenianych). Od 2018 r. celem ewaluacji jest również przyznanie uprawnień do prowadzenia szkół doktorskich, nadawania stopni i tytułów

Finansowanie szkolnictwa wyższego w Polsce od 2005 do 30.09.2018 r. opierało się na dwóch ustawach. Pierwsza to Prawo o szkolnictwie wyższym z 27 lipca 2005 r.²⁴⁰, określające zasady finansowania działalności związanej z kształceniem studentów, rozwojem kadry dydaktycznej i utrzymaniem uczelni, zaś druga to ustawa z 8 października 2008 r. normująca kwestię finansowania działalności badawczej, mówiąca o zasadach finansowania nauki²⁴¹. Ustawa o finansowaniu nauki obejmowała działania na rzecz realizacji polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa,

²³⁸ Rozporządzenie dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie ewaluacji jakości działalności naukowej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 661 z późn. zm), 2019

²³⁹ Podmiot jest uprawniony do poddania się ewaluacji w określonej dyscyplinie, jeżeli liczba pracowników tego podmiotu wynosi minimum 12 (w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy związanej z prowadzeniem działalności naukowej w tej dyscyplinie). To, czy dana dyscyplina jest poddawana ewaluacji, czy też nie, zależy od stanu zatrudnienia w danym podmiocie, w określonej dyscyplinie, według stanu obowiązującego w dniu 31 grudnia roku poprzedzającego rok przeprowadzania ewaluacji.

²⁴⁰ Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym z 27 lipca 2005 r Dz.U. 2005 nr 164, poz. 1365 ze zm.(akt uchylony), 2005

²⁴¹ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 2045, 1933 i 2260 oraz z 2017 r. poz. 859, 1475 i 1530) ze zm.(akt uchylony), 2010

w szczególności badań naukowych, prac rozwojowych oraz realizacji innych zadań szczególnie ważnych dla postępu cywilizacyjnego, rozwoju gospodarczego i kulturalnego państwa.

Zasady gospodarki finansowej uczelni publicznych regulowane były rozporządzeniem ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego i nauki w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej uczelni publicznych²⁴². Rozporządzenie zostało uchylone poprzez Ustawę Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce²⁴³

Z dniem 1 października 2018 r. weszła w życie Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (UPSWN) z dnia 20 lipca 2018 r, która określiła między innymi sposób finansowania jednostek sektora szkolnictwa wyższego. Ustawa wprowadziła subwencję na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego i badawczego, jako główny strumień finansowania uczelni publicznych. Podział subwencji dla uczelni uregulowany został Rozporządzeniem Ministra Nauki I Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie sposobu podziału środków finansowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz potencjału badawczego znajdujących się w dyspozycji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki oraz na zadania związane z utrzymaniem powiatowych statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych kadr powiatowych²⁴⁴. Szczegółowe omówienie zasad zawartych w Rozporządzeniu z dnia 13 grudnia 2018 r. opisano w punkcie 3.1.

Powyżej opisano zmiany jakie wprowadzały kolejne rozporządzenia ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego i nauki. Z analizy wynika, jakie zmiany ilościowe i jakościowe miały miejsce na przestrzeni 30 lat w finansowaniu szkół wyższych. Od momentu wprowadzenia algorytmu niezmiennie pozostają trzy jego składniki: studencki (wcześniej: studencko – doktorancki), kadrowy i stała przemienienia.

Składnik studencki (studencko – doktorancki) uwzględniał początkowo również studentów zaocznych, zmieniała się „waga” studentów i współczynniki kosztocłonności

²⁴² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej uczelni publicznych

²⁴³ Ustawa z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce

²⁴⁴ Rozporządzenie Ministra Nauki I Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie sposobu podziału środków finansowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz potencjału badawczego znajdujących się w dyspozycji ministra właściwego do s, 2018

przypisywane poszczególnym kierunkom kształcenia. Składnik kadrowy uwzględniał początkowo również nauczycieli akademickich zatrudnionych na II etacie (z różnymi wagami). Nauczyciele akademicy byli „ważeni” w zależności od stanowiska, na którym byli zatrudnieni lub w zależności od posiadanych stopni i tytułów. W składniku kadrowym dużą wagę przypisywano cudzoziemcom. Z czasem, do obu składników wprowadzono wskaźniki jakościowe (doskonałość dydaktyczna i potencjału naukowego).

Stała przeniesienia odgrywała i odgrywa ważną rolę w podziale środków finansowych. Od przypisanej stałej przeniesienia wagi, zależy jej wpływ na wysokość otrzymanej w danym roku kalendarzowym subwencji (dotacji). Przy wysokiej stałej przeniesienia (np. 0,7) nawet odległa przeszłość bardzo istotnie wpływa na wielkość bieżącej subwencji (dotacji). Przy niskiej stałej przeniesienia (np. 0,2) znacząco wzrasta rola pozostałych składników algorytmu. Stopniowo wzbogacano algorytm o kolejne składniki: badawczy, projektowy, badawczo - rozwojowy.

Pozostałe składniki algorytmu wprowadzane, modyfikowane powodowały turbulencje w podziale subwencji, wcześniej dotacji. Podkreślić należy, że skutki zmian odczuwały uczelnie nawet przez kilka lat poprzez obecna w algorytmie stałą przeniesienia. Przykładem może tu być wprowadzenie w wskaźnika jakości naukowej. Przez ten wskaźnik mnożono liczbę wszystkich nauczycieli akademickich (zatrudnionych na stanowiskach dydaktycznych również). W kolejnym roku dopatrzone się, że tym wskaźnikiem powinna być mnożona liczba nauczycieli zatrudnionych na strawnościach badawczych i badawczo – dydaktycznych. Zmieniono algorytm. Jednak skutki wcześniejszego podziału zostały. Uczelnie, które straciły w wyniku niewłaściwego zastosowania wskaźnika, w kolejnym roku odczuły tego skutki.

Doskonaląc algorytm, powinno się zadbać o jego stabilność i przewidywalność. W algorytmie należy wzmacniać jego pro-jakościowy charakter. Ale algorytm powinien dać możliwość przystosowania się uczelni do jego reguł. Jest to istotne gdyż, jak wskazano wyżej, subwencja (wcześniej dotacja) przyznawana uczelni obliczana jest na podstawie algorytmu. Subwencja (wcześniej dotacja) jest największą pozycją przychodową w budżecie uczelni. Brak możliwości jej zaplanowania utrudnia funkcjonowanie każdej uczelni. Trudność w określeniu potencjalnych środków wynika

przede wszystkim z tego, że algorytmiczny podział subwencji odbywa się na podstawie udziału parametrów danej uczelni w sumie parametrów wszystkich uczelni. Nie jest zatem możliwe określenie z wyprzedzeniem środków, jakie dostaną poszczególne uczelnie, nie znając parametrów wszystkich uczelni (obliczając wysokość środków dla danej uczelni, trzeba podzielić obliczony dla niej współczynnik przez sumę współczynników wszystkich uczelni).

Istniejący w Polsce algorytm, jak już wspomniano, pełni jedynie rolę dystrybucyjną, nie kreacyjną. Nie jest narzędziem służącym projektowaniu rozwoju nauki i szkolnictwa wyższego. Na przestrzeni omawianych lat można wskazać zaledwie dwa cele jakie algorytm zrealizował: w latach 90 XX w. - umasowienie kształcenia i w 2017 r. – zastopował pogoń za studentem. Zasadniczym celem zmian w finansowaniu szkolnictwa wyższego przez państwo powinno być zwiększenie efektywności wydatkowania środków publicznych, a nie tylko poprawa wyniku finansowego uczelni poprzez zwiększenie przekazywanych im środków finansowych. Reformy i zmiany sposobu podziału środków finansowych w obszarze szkolnictwa wyższego bez zwiększonego finansowania sektora szkolnictwa wyższego i nauki nie przyniosą oczekiwanych.

Poza opisaną powyżej subwencją (wcześniej dotacją), uczelnie otrzymują z MNiSW środki w formie dotacji:

- 1) zadania związane z zapewnieniem osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału
- 2) finansowanie świadczeń dla studentów

Uczelnie mogą też ubiegać się w MNiSW o środki na realizację programów lub przedsięwzięć określanych przez ministra właściwego ds. edukacji i nauki oraz dotacje na inwestycje.

Ponadto, uczelnie mogą ubiegać się o środki

- 1) realizację projektów finansowanych przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju oraz Narodowe Centrum Nauki,
- 2) finansowanie współpracy naukowej z zagranicą,
- 3) sprzedaż pozostałych prac i usług badawczych i rozwojowych

Tabela 3 Sposób podziału środków z budżetu państwa dla uczelni w latach 1991 - 2017

Lp.	Rok	Część dotacji zależna od roku poprzedniego	Część dotacji niezależna od roku poprzedniego								
		dla stałej przeniesienia C	M	parametr przeliczenia sumy kalkulacyjnych liczby nauczycieli akademickich Z	dla wagi składnika studencko-doktoranckiego	dla wagi składnika studenckiego – studenci zaoczni	dla wagi składnika kadrowego	składnik zrównoważonego rozwoju/ dostępności kadry /proporcjonalnego rozwoju kształcenia	dla wagi składnika umiędzynarodowienia	dla wagi składnika badawczego	dla składnika uprawnień
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1.	1991-1997	0,3	-	-	0,5	(0,3)	0,5	-	-	-	-
2.	1998-2006	0,2	-	-	0,5	(0,3)	0,5	-	-	-	-
3.	2007-2012	0,7	-	-	0,35	-	0,35	0,10	0,05	0,10	0,05
4.	2013-2014	0,65	13,00	-	0,35	-	0,30	0,15	0,05	0,10	0,05
5.	2015	0,65	-	0,50	0,35	-	0,35	0,10	0,05	0,10	0,05
6.	2017	0,50	13,00	0,50	0,40	-	0,45 ¹⁾	-	0,05	0,10	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzeń dotyczących podziału środków z budżetu państwa dla uczelni w latach 1991 - 2017

1) wskaźnik potencjału naukowego i-tej uczelni akademickiej

1.3. Kluczowe zmiany w polityce finansowej państwa dotyczącej uczelni wyższych

Jak wskazano w punkcie 1.2. algorytm podziału środków finansowych z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych ulegał na przestrzeni lat wielu modyfikacjom.

Każda zmiana wymusza dostosowanie się uczelni do zmieniających się reguł finansowania budżetowego. Uczelnia musi dostosować nie tylko struktury związane z zarządzaniem finansami i majątkiem, ale również musi dostosować się do wymogów wolnego rynku, zmian na rynku pracy oraz przeobrażeń w otoczeniu gospodarczym i społecznym.

Kluczowe zmiany, które zupełnie zmieniły sposób podziału środków wskazano poniżej.

- 1) Pierwszą z kluczowych zmian w finansowaniu szkolnictwa wyższego było wprowadzenie na początku lat 90 XX w. algorytmicznego podziału środków dla szkół wyższych. Jak wskazano w punkcie 1.2.1., jednym z kluczowych składników algorytmu był składnik studencki. Składnik pojawił się w algorytmie nie bez przyczyny. Premiował szkoły wyższe za liczbę studentów. Wymuszał konkurowanie szkół wyższych o studenta. Polityka władz państwowych, która doceniała wreszcie wartość wyższego wykształcenia, wyż demograficzny a także wysokie bezrobocie przyczyniło się atrakcyjności kształcenia się na poziomie wyższym. Za ważny uznano fakt, że studia opóźniają wejście na rynek pracy, a co za tym idzie lansowano model kształcenia: liceum ogólnokształcące – studia wyższe. Ponadto, w rezultacie przemian gospodarczych, zwiększył się popyt zgłaszany przez pracodawców na pracowników z wysokimi kwalifikacjami. Wzrosła w efekcie liczba kandydatów na studia i studentów. Ustawa o szkolnictwie wyższym z 1990 r. zezwoliła na wprowadzenia odpłatności za świadczone przez szkoły wyższe niektóre usługi edukacyjne. Spowodowało to, że słabo finansowane uczelnie były zmotywowane do dynamicznego zwiększania liczby studentów. Największą zmianę w zarządzaniu uczelniami spowodowało zezwolenie na tworzenie niepaństwowych szkół wyższych. Algorytm spowodował zatem umasowienie kształcenia. Jednak wzrost środków przekazywanych uczelniom wyższym z budżetu państwa nie nadążał za przyrostem liczby studentów. Spowodowało to sytuację, w której w okresach znacznego przyrostu liczby studentów nakłady na szkolnictwo wyższe malały. Wprowadzenie algorytmu osiągnęło zamierzone efekty. Jednak w 2007 r. w algorytmie wprowadzono wskaźnik, którego miarą była liczba wszystkich studentów do liczby nauczycieli akademickich (SSR). Miał on skutecznie zniechęcić uczelnie do rekrutowania i kształcenia zbyt wielu studentów. Wiele uczelni

zostało „ukaranych” za to, że w poprzednich latach dostosowało się do obowiązujących wówczas modelu finansowania szkolnictwa wyższego.

- 2) Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 lutego 2013 r. w sprawie podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych wprowadziło pierwszy raz wskaźnik „dostępności kadry”. Wprowadzając ten składnik, państwo chciało wymusić na uczelniach zmniejszenie rekrutacji i zakończyć masowość kształcenia. Wprowadzenie składnika „dostępności kadry” od samego początku prac nad nim budziło wiele kontrowersji. Spowodowane to było wątpliwościami dotyczącymi uwzględniania studentów studiów niestacjonarnych w podziale dotacji na kształcenie studentów studiów stacjonarnych²⁴⁵. Składnik dostępności, zdaniem Ministerstwa Edukacji i Nauki wskazany w odpowiedziach na liczne interpelacje poselskie "ma za zadanie premiowanie uczelni, w których poprzez ograniczenie masowości kształcenia zapewnia się lepszą jakość procesu dydaktycznego"²⁴⁶. W późniejszej odpowiedzi MNiSW można przeczytać: „Konstrukcja składnika dostępności kadry premiuje uczelnie, w których kalkulacyjna liczba studentów i doktorantów przypadających na nauczyciela akademickiego (w tym posiadającego stopień naukowy doktora albo tytuł zawodowy magistra) jest równa parametrowi modelowej dostępności nauczycieli akademickich dla studentów i uczestników studiów doktoranckich określonego w aktualnie obowiązującym rozporządzeniu na poziomie 13 dla uczelni akademickich oraz 8 dla uczelni zawodowych"²⁴⁷. Niestety, wbrew wypowiedzianym intencjom autorów składnika, nowy składnik dostępności kadry premiował uczelnie przede wszystkim za zwiększenie liczby studentów i doktorantów, w szczególności studentów i doktorantów studiów niestacjonarnych, przy jednoczesnym pogorszeniu dostępności kadry dla studentów i doktorantów (należy podkreślić, że premia ta jest wypłacana z dotacji na zadania związane z kształceniem studentów studiów stacjonarnych, co rodzi poważne wątpliwości natury prawnej). Na ten problem wskazali dr hab. L. Rybiński, prof. UZ i prof. dr hab. Janusz Gil w artykule pod tytułem „Składniki (nie)dostępności kadry”²⁴⁸. Autorzy zaproponowali przesłanie zmian wartości dotacji przyznawanej średniemu uniwersytetowi klasycznemu na podstawie składnika dostępności kadry, spowodowanych zmianą liczb studentów i doktorantów studiów niestacjonarnych. Autorzy wykazali, że składnik dostępności kadry jest dość niestandardową premią dla uczelni za większą liczbę

²⁴⁵ Opinia KRASP z dn. 18 października 2012 r.

²⁴⁶ Odpowiedź z dn. 29 listopada 2012 r. na interpelację nr 11 136 z dn. 25 października 2012 r.

²⁴⁷ Odpowiedź z dn. 5 marca 2013 r. na interpelację nr 13 926 z dn. 25 stycznia 2013 r.

²⁴⁸ L. Rybiński, J. Gil, *Składnik (nie)dostępności kadry*, Forum Akademickie, FAA 11/2013 2013 r..

studentów przypadających na jednego nauczyciela akademickiego, a zatem powinien nosić nazwę "składnik niedostępności kadry". Algorytm, wbrew zapowiedziom, nie promował uczelni za uzyskiwane wskaźniki projakościowe. Premiował przede wszystkim uczelnie mające dużą liczbę studentów.

- 3) Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 7 grudnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych wprowadziło zmodyfikowany wskaźnik „dostępności kadry” oraz nowy wskaźnik - potencjału naukowego. Celem polityki państwa było zwiększenie pozycji naukowej Polski w Europie i na świecie. Dlatego postanowiono wprowadzić składnik promujący jakość naukową. Wprowadzenie dwóch nowych wskaźników spowodowało duże zmiany w rozkładzie dotacji dla uczelni publicznych. Uczelniom, które kształciły więcej niż 13 studentów na jednego nauczyciela akademickiego zmniejszyła się dotacja w składniku studencko – doktoranckim (przyjęto parametr referencyjnej liczby studentów i doktorantów przypadających na nauczyciela akademickiego $M=13$). Wprowadzenie wskaźnika potencjału naukowego spowodowało z kolei spadek dotacji w składniku kadrowym poprzez wprowadzenie wag dla kategorii naukowych posiadanych przez poszczególne uczelnie akademickie (kategoria $A+=1,5$, $A=1$, $B=0,7$, $C=0,4$). By nie doprowadzić do znaczonego spadku lub wzrostu dotacji wprowadzono „korytarz”, który ograniczał ewentualny spadek lub wzrost dotacji do $\pm 5\%$. Wprowadzenie obu wskaźników wzbudziło wiele polemiki. Według KRASP²⁴⁹ proponowane zmiany powinny zostać wprowadzane stopniowo przez okres 2 -3 lat. Wątpliwość budziła również przyjęta „szerokość korytarza” jak również wyznaczenie wartości wskaźnika jakości dydaktycznej. W opinii KRASP podważał również konstrukcję wskaźnika jakości naukowej. Zwracano uwagę na bardzo szybkie tempo wprowadzania proponowanych zmian, które wyklucza jakiegokolwiek działania przystosowawcze, które w przypadku wielu uczelni są absolutnie konieczne. Działania naprawcze będą musiały podjąć przede wszystkim uczelnie, które w efekcie działania nowego algorytmu otrzymały o wiele mniej środków niż w roku ubiegłym. Wprowadzenie zmienionego algorytmu w 2016 r. przede wszystkim dotknęło mniejsze ośrodki akademickie jak również uniwersytety ekonomiczne czy akademie wychowania fizycznego.
- 4) Ustawa prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z dnia 20 lipca 2018 r. wprowadziła zasadnicze zmiany w finansowaniu uczelni. Najważniejszą zmianą jest zamiana trybu

²⁴⁹ Uwagi KRASP dotyczące dokumentu „*Koncepcja zmian algorytmu podziału dotacji podstawowej dla uczelni akademickich i zawodowych*”; 30.09.2016 r.

dystrybucji środków finansowych przeznaczonych na naukę i szkolnictwo wyższe. Przed wejściem w życie Ustawy, ministerstwo przekazywało podległym szkołom wyższym środki w postaci dotacji podmiotowych na działalność dydaktyczną i naukową. Konstytucja dla Nauki zastąpiła dotychczasowe dotacje (dydaktyczną i naukową) subwencją. W wyniku zmian skonsolidowano środki publiczne, które otrzymują uczelnie publiczne i niepubliczne oraz wprowadzono subwencję, jako główny strumień finansowania uczelni publicznych. Zatem od 1 stycznia 2019 r. uczelnie otrzymują jeden strumień środków, w ramach których mogą przeznaczyć odpowiednie kwoty na utrzymanie i rozwój potencjału badawczego, niezależnie od udziału składników przypisanych do potencjału badawczego w algorytmie podziału środków. To od decyzji uczelni zależy jaką kwotę przeznaczy na badania i rozwój prowadzonych dyscyplin naukowych.

Jest to dobre rozwiązanie, ale przede wszystkim dla dużych uczelni. Dysponując dużymi budżetami mogą one swobodnie kształtować politykę naukową, inwestować w rozwój wiodących dyscyplin naukowych czy też nowe, dobrze rokujące dyscypliny, które mają szanse na uzyskanie wysokiej kategorii. Regionalne uczelnie, które od wielu lat borykają się z problemami finansowymi, mimo swobody w dysponowaniu subwencją, nadal nie będą mogły zwiększyć wielkości środków przeznaczanych na rozwój potencjału badawczego z uwagi na swoje, od lat mocno napięte budżety.

Ponadto, do subwencji włączono część środków otrzymywanych, przed wejściem w życie Konstytucji dla Nauki, przez uczelnie na utrzymanie domów i stołówek studenckich w ramach dotacji na pomoc materialną dla studentów i doktorantów. Zmiana ta spowodowała konieczność zabezpieczenia w ramach subwencji również środków na utrzymanie domów i stołówek studenckich.

Podsumowując, uczelnie otrzymują środki finansowe w ramach jednego strumienia finansowego – subwencji. Są to środki przeznaczone na utrzymanie potencjału dydaktycznego, naukowego i utrzymanie całej infrastruktury uczelni, łącznie z zapleczem socjalnym dla studentów i doktorantów. Do wielkości subwencji przyznanej w 2019 r. włączono środki, jakie uczelnie otrzymały w 2018 r. na utrzymanie potencjału naukowego i na utrzymanie domów i stołówek studenckich. Należy jednak pamiętać, że w kolejnym 2020 r., uczelnia otrzymała subwencję wynikającą z podziału algorytmicznego środków finansowych. Może się zdarzyć tak, że otrzymana subwencja może być niższa od subwencji otrzymanej w roku ubiegłym o 2% (wyjaśnienie w rozdziale 3: Mechanizmy Dystrybucji i Zarządzania Środkami Finansowymi).

5) Kolejną zmianą w zakresie finansowania uczelni było wprowadzenie „premi” za konsolidację uczelni. Pomysł konsolidacji uczelni wynikał przede wszystkim z chęci ograniczenia przez państwo liczby uczelni w Polsce. Po roku 1990, kiedy weszła w życie liberalizująca system ustawa o szkolnictwie wyższym, rozpoczął się proces tworzenia nowych szkół wyższych, zwłaszcza w sektorze niepublicznym, ale także szkół publicznych. Zaczęły powstawać również publiczne wyższe szkoły zawodowe, co związane było z reformą samorządową. Mechanizm premiujący wprowadzony przez państwo miał wspomagać w uczelniach procesy dostosowujące je współczesnych warunków demograficznych. Dziś za dużo jest uczelni w stosunku do liczby chętnych, która systematycznie spada. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 grudnia 2018 r.²⁵⁰ wprowadziło zachętę dla uczelni, które przystąpią do konsolidacji. W rozporządzeniu wskazano, że jeżeli wysokość subwencji obliczona według algorytmu określonego w załączniku nr 1 albo 2 do rozporządzenia w roku przypadającym w okresie pięciu lat następujących po roku:

- połączenia uczelni publicznych,
- włączenia uczelni publicznej do innej uczelni publicznej

będzie niższa niż 103% sumy subwencji na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz potencjału badawczego przyznanych uczelniom publicznym odpowiednio w roku połączenia albo w roku włączenia, w warunkach porównywalnych, minister, przyznając nadzorowanej uczelni publicznej subwencję, uzupełnia kwotę tej subwencji do wysokości stanowiącej 103% sumy subwencji, które przyznano uczelniom publicznym odpowiednio w roku połączenia albo w roku włączenia, w warunkach porównywalnych. Premia za konsolidację miała zapewnić stabilizację finansową nowo powstałej (z połączenia) uczelni, tak by zapewnić uczelni środki na przeprowadzenia wymaganych zmian organizacyjnych. Przyznawany bonus miał zachęcić uczelnie do wszczęcia prac zmierzających do połączenia uczelni, a to łączenie miało przynieść korzyści w postaci efektu synergii wynikającej ze wzmocnienia potencjału naukowego i dydaktycznego. Pomysł Ministerstwa nie zyskał jednak zbyt wielu zwolenników. Zachęta w postaci 3% subwencji jest niewielka i bynajmniej do niczego nie zachęca. Powodów tej sytuacji jest kilka. Najważniejszym jest taki, że to zwiększenie 3% liczone jest co prawda od wartości subwencji (dotacji) w momencie połączenia uczelni, jednak w to zwiększenie wliczane są zwiększenia subwencji (dotacji)

²⁵⁰ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie sposobu podziału środków finansowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz potencjału badawczego znajdujących się w dyspozycji ministra właściwego do s, 2018

np. z tytułu jej zwiększenia z tytułu wynagrodzeń. Można powiedzieć, że jest to w pewnym sensie niewłaściwe zachowanie ze strony ministerstwa, bo przecież środki z tytułu zwiększenia wynagrodzeń otrzymują wszystkie uczelnie, również te, które nie połączyły się. Uczelnie skonsolidowane, zdaniem autorki, zyskały tylko jednorazowo, w momencie połączenia. W kolejnych latach zostały już tylko wyższe koszty funkcjonowania skonsolidowanej uczelni, wynikające ze zwiększonej liczby pracowników, utrzymania przejętego majątku. Proces konsolidacji i wynikającego z niego konsekwencje przedstawiono w Rozdziale 5 Wnioski i rekomendacje. Na przykładzie Uniwersytetu Zielonogórskiego.

Do kluczowych zmian można zaliczyć korekty dokonywane w składnikach algorytmu. Korekty wynikały z polityki państwa, która wskazywała na coraz to inne priorytety. Wspomniane już zmiany wag, współczynników kosztocłonności w składniku studencko – doktoranckim, zmienne wagi przyporządkowane raz stopniom i tytułom raz stanowiskom, na jakich zatrudnieni byli nauczyciele akademicy. Wprowadzenie składnika projektowego, w kolejnej iteracji wycofanie go. Wprowadzenie składnika badawczo – rozwojowego. Bardzo niestabilnym składnikiem jest składnik badawczy (SB). Jeden z projakościowych składników algorytmu. Został on wprowadzony do algorytmu w 2007 r. Na przestrzeni lat zmieniała się jego waga, rodzaj grantów/projektów wchodzących w skład składnika badawczego. Ponadto, składnik ten był nie do zaplanowania przez uczelnie. Trudno bowiem przewidzieć liczbę grantów uzyskanych przez uczelnię. Trudno jest również określić, ile będzie generował jeden grant w roku następnym, nawet w przybliżeniu. Zależy to od liczby przyznanych grantów przez poszczególne panele, jak również otwarcia konkursów grantowych. Stąd też kwota generowana przez jeden grant zmienia się z roku na rok (czasem o kilkadziesiąt procent) i kierunek tych zmian nie jest jasny. Powoduje to, że kwota generowana dla danej uczelni przez składnik grantowy ulega nieprzewidywalnym oscylacjom i może być jednym z głównych źródeł ewentualnych niemiłych „niespodzianek” przy podziale subwencji (dotacji). Są to duże wady składnika, który miał być przecież projakościowy i powinien stymulować uczelnie (uczonych) do pozyskiwania jak największej liczby grantów. Opis omawianych wad można znaleźć również w artykule „Algorytm podziału dotacji podstawowej dla polskich uczelni akademickich”²⁵¹.

- 6) Ważnym zagadnieniem z punktu widzenia finansów uczelni jest realizacja zapisów ustawy w zakresie tworzenia przez uczelnie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych (ZFŚS).

²⁵¹ J. L. Cieśliński, *Algorytm podziału dotacji podstawowej dla polskich uczelni akademickich*, Nauka 1/2016, 159-180

Zagadnienie nie dotyczy wprost finansowania uczelni, jednak ma znaczny wpływ na realizację zadań uczelni i wydatkowanie środków finansowych, które uczelnie powinna wygospodarować w ramach otrzymywanej subwencji (dotacji). Pierwsza wzmianka na temat konieczności dokonywania odpisu na ZFŚS została zapisana w ustawie z dnia 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym²⁵². W art. 189 ust. 1 i 2 wskazywał utworzenie funduszu socjalny dla pracowników w wysokości 5% planowanego rocznego osobowego funduszu płac i nauczycieli akademickich będący emerytami i rencistami w wysokości 5% funduszu płac emerytur i rent. Szkoła wyższa zobligowana była również do tworzenia funduszu mieszkaniowego dla pracowników szkoły w wysokości 3% planowanego rocznego osobowego funduszu płac. Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym²⁵³ zwiększyła wysokość odpisu do 8% dla pracowników uczelni, pozostawiając naliczenie dla nauczycieli akademickich będący emerytami i rencistami na poziomie 3%. Wykreślono natomiast konieczność tworzenia odrębnego funduszu mieszkaniowego. Art. 157 ust. 1 ustawy prawo o szkolnictwie wyższym z dnia 27 lipca 2005 r.²⁵⁴ wprowadził kolejne zmiany. Wynikało z niego, że uczelnia publiczna będzie tworzyć odpis na ZFŚS w wysokości 6,5% planowanych przez nią rocznych wynagrodzeń osobowych. Natomiast odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych na jednego byłego pracownika uczelni publicznej będącego emerytem lub rencistą wynosi na dany rok kalendarzowy 10% rocznej sumy najniższej emerytury lub renty z roku poprzedniego²⁵⁵. Wydawać by się mogło, że zmienia się tylko wskaźnik procentowy odpisu. Tak jednak nie jest. Co bardzo istotne, zmieniła się podstawa jego naliczania. Do 2006 r. szkoła wyższa liczyła odpis od "planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe". Po nowelizacji zapisu, odpis liczony jest od "planowanych przez uczelnię rocznych wynagrodzeń osobowych". Zmiana podstawy naliczania wynika z innej zmiany. Przed wejście w życie prawa o szkolnictwie wyższym, ministerstwo wyznaczało szkołom plan wynagrodzeń. Na podstawie planu uczelnie dzieliły plan wynagrodzeń na wynagrodzenia w ramach osobowego funduszu płac oraz na dodatkowe wynagrodzenie roczne (tzw. „13”). Odpis w wysokości 8% na ZFŚS naliczało się od wynagrodzeń. Po wejściu w życie prawa o szkolnictwie wyższym szkoły wyższe same określały roczny plan wynagrodzeń. W planie uwzględniano zarówno środki finansowe z dotacji budżetowej (odpowiednik

²⁵² Ustawa z dnia 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U z 1985 r. nr 42, poz. 201)

²⁵³ USTAWA z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym Dziennik Ustaw - rok 1990 nr 65 poz. 385, 1990

²⁵⁴ Ustawa prawo o szkolnictwie wyższym z dnia 27 lipca 2005 r. (DzU z 2005 r. nr 164, poz. 1365 ze zm.)

²⁵⁵ Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych art. 94 ust. 3 pkt 1 lit. a (Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, z późn. zm.14)

części wynagrodzeń planowanej wcześniej przez ministerstwo), jak również przychody własne.

Bardzo istotną kwestią jest „zamrożenie” podstawy odpisu. wprowadzane kolejnymi ustawami budżetowymi, począwszy od 2014 r. Na ich podstawie, odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, tworzyło się w wysokości nie większej niż 6,5% planowanych przez uczelnię rocznych wynagrodzeń osobowych w 2013 r.²⁵⁶. Pomimo corocznego wzrostu wynagrodzeń, takich jak wzrost minimalnej pensji, odpis był obliczany na podstawie danych z 2013 r. Władze publiczne zdawały sobie sprawę, jak dużym obciążeniem jest ta regulacja dla uczelni

W 2017 r., w ramach nowelizacji ustawy „Prawo o szkolnictwie wyższym”, zwrócono się do Ministra o dokonanie zmian w zasadach tworzenia ZFŚS przez uczelnie. Powodem było to, że dotychczasowy sposób naliczania odpisu stanowił szczególną regulację, która wyróżniała uczelnie publiczne spośród innych podmiotów, zwiększając koszty ich funkcjonowania i pogarszając ich sytuację finansową. Dla innych jednostek funkcjonujących w Polsce obowiązuje Ustawa o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, która nakłada obowiązek naliczania odpisu na podstawie przeciętnej liczby zatrudnionych, a wysokość odpisu wynosi 37,5% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim lub w drugim półroczu roku poprzedniego, jeżeli przeciętne wynagrodzenie z tego okresu stanowiło kwotę wyższą²⁵⁷. Taki sposób naliczania odpisu był korzystniejszy dla uczelni, które mogłyby przeznaczać mniejsze środki na fundusz socjalny. Niestety, nie udało się zrównać uczeni z pozostałymi podmiotami. Art. 144. 1. Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce określa, że dla pracowników uczelni publicznej dokonuje się odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych w wysokości 6,5% planowanych przez uczelnię w roku poprzednim rocznych wynagrodzeń osobowych. Jedyne zapis jaki udało się wynegocjować z ministerstwem nauki i szkolnictwa wyższego oraz przedstawicielami związków zawodowych, dotyczy możliwości zmniejszona wysokości odpisu po

²⁵⁶ Dla przykładu: Dz.U. 2015 poz. 2199 USTAWA z dnia 16 grudnia 2015 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2016, Art. 3. W roku 2016 odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, o którym mowa w art. 157 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, z późn. zm.3)), tworzy się w wysokości nie większej niż 6,5% planowanych przez uczelnię rocznych wynagrodzeń osobowych w 2013 r., przy czym wysokość odpisu przypadająca na jednego zatrudnionego nie może być mniejsza niż wysokość odpisu ustalona na zasadach określonych w ustawie z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 111 i 2199).

²⁵⁷ Wyjątek stanowią pracownicy młodociani, na których odpis wynosi w pierwszym roku nauki 5%, w drugim roku nauki 6%, a w trzecim roku nauki 7% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego oraz pracownicy wykonujący prace w szczególnych warunkach lub prace o szczególnym charakterze - w rozumieniu przepisów o emeryturach pomostowych, wynosi 50% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego

uzgodnieniu ze związkami zawodowymi działającymi w uczelni. Przy omawianym przepisie jest jeszcze jedna pułapka, która czeka na uczelnie. W Ustawie z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce²⁵⁸ art. 262 wskazuje, że w latach 2019–2026 dla pracowników uczelni publicznej dokonuje się odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych w wysokości kwoty odpisu dokonanego w 2018 r. Wysokość odpisu może być zwiększona po uzgodnieniu ze związkami zawodowymi działającymi w uczelni, jednak nie może być większa niż 6,5% planowanych przez uczelnię w roku poprzednim rocznych wynagrodzeń osobowych. Kwota odpisu dokonanego w 2018 r. to de facto kwota liczona od planowanych przez uczelnię rocznych wynagrodzeń osobowych, ale w 2013 r. Już dziś należy zadać pytanie, jak bardzo wzrosną wydatki uczelni wyższych w 2027 r. z tytułu odpisu na ZFŚS. Przepisy przejściowe przestaną „działać” i uczelnie będą zmuszona naliczać odpis na ZFŚS wg planowanych przez uczelnię w 2026 roku rocznych wynagrodzeń osobowych. Kwoty, jakie będą musiały być przeznaczone na odpis na ten fundusz będą o ponad 660 milionów wyższe²⁵⁹. Podkreślić należy, że uczelnie nie otrzymują dodatkowych środków na zapewnienie odpisu na ZFŚS. Muszą je zapewnić z otrzymywanej subwencji lub innych wypracowanych środków, a w przypadku ich braku, będą zmuszone sięgać po kredyty. Niestety, nie udało się przekonać polityków do zmiany zasad tworzenia ZFŚS w uczelniach, a silne lobby związkowe wygrało te negocjacje.

- 7) Największym kosztem w działalności uczelni są wynagrodzenia i związane z nimi pochodne. Uczelnie kształtują wynagrodzenia pracowników na podstawie dwóch regulacji:
- ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, w której wskazano sposób ustalenia wysokości miesięcznego wynagrodzenia w uczelni publicznej dla nauczyciela akademickiego. Wynagrodzenie nie może być niższe niż 50% wy nagrodzenia profesora, przy czym dla profesora uczelni wynagrodzenie wynosi 83%, a dla adiunkta – 73% wynagrodzenia profesora. Wysokość wynagrodzenia profesora określa minister właściwego ds. szkolnictwa wyższego i nauki poprzez rozporządzenie.
 - rozporządzenia w sprawie minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej.

²⁵⁸ Ustawa z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce Dz. U. z 2018 r. poz. 1669

²⁵⁹ Na podstawie danych KRASP, „Orientacyjne skutki odmrożenia odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych dla budżetów uczelni”; 03.02.2025 r.

Wskazane regulacje wynikają bezpośrednio z polityki państwa dotyczącej kształtowania wynagrodzeń. Płaca profesora wzrosła od 2020 r. o 12%. Planowany jest wzrost płacy profesora o 30%, do kwoty 9 373 zł. Płaca minimalna jest efektem regulacyjnej roli państwa i ma za zadanie niwelować problemy ubóstwa i pauperyzacji. Od 2020 r. minimalna płaca krajowa wzrosła o 65% (z kwoty 2.600 w 2020 r. do kwoty 4.300 w lipcu 2024 r.). W oczywisty sposób przekłada się to koszty funkcjonowania uczelni. W przypadku uczelni średniej wielkości często otrzymywana subwencja ledwo wystarcza na pokrycie kosztów wynagrodzeń wraz z pochodnymi. Może się też zdarzyć, że uczelnia w wyniku podziału środków finansowych otrzyma subwencję niższą o 2% w stosunku do roku poprzedniego. W takiej sytuacji uczelnie muszą poszukiwać innych, niż subwencja, środków na pokrycie podstawowych kosztów swojej działalności. Należy wskazać, że obniżenie kosztów wynagrodzeń możliwe jest tylko w wyniku redukcji etatów. Wskazane przez państwo regulacje płacowe muszą być przez uczelnie zachowane. Poprawę sytuacji finansowej uczelnia może uzyskać np. liczbę zatrudnionych nauczycieli akademickich w roku przyznania subwencji. Jednocześnie redukcja zatrudnienia nie zawsze jest możliwa. Redukując zatrudnienie wśród nauczycieli akademickich, uczelnia będzie otrzymywała mniejsze środki w wyniku podziału algorytmicznego gdzie składnik kadrowy jest jednym z podstawowych składników algorytmu. Niestety, wzrost środków przekazywane na szkolnictwo wyższe i naukę nie nadąża za wzrastającymi kosztami działalności uczelni. W tej części pracy wskazano tylko jednej (największy) czynnik przekładający się na kondycję finansową uczelni wyższych. Jest on ściśle powiązany z polityką państwa i zarządzający uczelniami muszą się do tej polityki dostosować. Należy zwrócić też uwagę na fakt, że skutki zwiększania minimalnej płacy krajowej widoczne są też w innych kosztach ponoszonych przez uczelnie jak chociażby usługi (remontowe, inwestycje, transportowe etc.).

Rozdział 2: Specyfika Funkcjonowania Uczelni Wyższych

2.1. Podstawy prawne funkcjonowania uczelni

W odniesieniu do szkolnictwa wyższego jako całości oraz do jego elementów składowych, tj. szkół wyższych, pracowników szkół wyższych i studentów, a także organów oraz instytucji nadzorczych i regulacyjnych szkolnictwa wyższego, system normatywny tworzą:

- 1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) Ustawy,
- 3) Rozporządzenia Rady Ministrów, ministrów,
- 4) Statuty i regulaminy uczelni oraz ich związków, statuty i regulaminy organów oraz instytucji nadzorczych i regulujących,
- 5) Wewnętrzne akty prawne uczelni (uchwały organów kolegialnych, zarządzenia organów jednoosobowych).

Cele działania szkół wyższych wyznacza w Polsce Konstytucja RP²⁶⁰. Artykuł 70 Konstytucji wskazuje na prawo do nauki, które w szkołach publicznych jest bezpłatne, z zastrzeżeniem, że ustawa regulująca działalność uczelni wyższych może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe w formie odpłatnej. Wskazuje również, że celem szkół wyższych jest świadczenie usług edukacyjnych. Ustęp 4 cytowanego artykułu określa także, że władza publiczna zapewnia obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. Natomiast w ustępie 5 nadano szczególną cechę szkołom wyższym, jaką jest autonomia. Wskazać należy, że Konstytucja tylko dwóm rodzajom osób prawnych przyznaje autonomię szkołom wyższym i kościołom i innym związkom wyznaniowym (art. 25 ust. 3 Konstytucji). Uczelnia posiada prawo do powoływania organów, osób pełniących funkcje kierownicze, tworzenia i likwidowania jednostek wewnętrznych uczelni, opracowywania programów kształcenia i planów studiów, prowadzenia własnej polityki kadrowej. Artykuł 73 Konstytucji gwarantuje z kolei wolność badań naukowych, ogłaszania ich wyników i wolność nauczania. Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z dnia 20 lipca 2018 r. (UPSWN, Konstytucja dla Nauki, Ustawa 2.0)²⁶¹ w art. 2 określa podstawową misję systemu szkolnictwa wyższego i nauki definiując ją jako prowadzenie najwyższej jakości kształcenia oraz działalności naukowej, kształtowanie postaw obywatelskich, a także uczestnictwo w rozwoju społecznym oraz rozwijaniu gospodarki opartej

²⁶⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U.1997.78.483

²⁶¹ Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z dnia 20 lipca 2018 r.-Dz.U.2018.1668.

na innowacjach²⁶². W art. 3 wskazano, że podstawą systemu szkolnictwa wyższego i nauki jest wolność nauczania, twórczości artystycznej, badań naukowych i ogłaszania ich wyników oraz autonomia uczelni²⁶³. Wskazano również, że system szkolnictwa wyższego i nauki funkcjonuje z poszanowaniem standardów międzynarodowych, zasad etycznych i dobrych praktyk w zakresie kształcenia i działalności naukowej oraz z uwzględnieniem szczególnego znaczenia społecznej odpowiedzialności nauki. Zgodnie z zapisami artykułu 4 ustawy, działalność naukowa obejmuje badania naukowe, prace rozwojowe oraz twórczość artystyczną. Ustawa stanowi, że badania naukowe są działalnością obejmującą:

- a) badania podstawowe rozumiane jako prace empiryczne lub teoretyczne mające przede wszystkim na celu zdobywanie nowej wiedzy o podstawach zjawisk i obserwowalnych faktów bez nastawienia na bezpośrednie zastosowanie komercyjne;
- b) badania aplikacyjne rozumiane jako prace mające na celu zdobycie nowej wiedzy oraz umiejętności, nastawione na opracowywanie nowych produktów, procesów, usług, lub wprowadzanie do nich znaczących ulepszeń.

Prace rozwojowe zostały w ustawie zdefiniowane jako działalność obejmującą nabywanie, łączenie, kształtowanie i wykorzystywanie dostępnej aktualnie wiedzy i umiejętności, w tym w zakresie narzędzi informatycznych lub oprogramowania, do planowania produkcji oraz projektowania i tworzenia zmienionych, ulepszonych lub nowych produktów, procesów lub usług, z wyłączeniem działalności obejmującej rutynowe i okresowe zmiany wprowadzane do nich, nawet jeżeli takie zmiany mają charakter ulepszeń. Z kolei twórczością artystyczną, zgodnie z treścią art. 4 ust. 4, ustawy jest działalność obejmująca działania twórcze w sztuce, której efektem jest stanowiące wkład w rozwój kultury dzieło artystyczne materialne lub niematerialne, w tym także artystyczne wykonanie²⁶⁴. Badania naukowe i prace rozwojowe prowadzi się w dziedzinach nauki i dyscyplinach naukowych, a twórczość artystyczną – w dziedzinie sztuki i dyscyplinach artystycznych (art. 4 ust. 5 ustawy). W art. 9 wskazano, że uczelnia posiada osobowość prawną i jest autonomiczna na zasadach określonych w ustawie²⁶⁵.

Na podstawie wyroku WSA²⁶⁶, można wskazać, że Uczelnia publiczna nie jest organem administracji publicznej, a jedynie jednostką organizacyjną niebędącą organem państwowym ani samorządowym, która została powołana do wykonywania zadań publicznych i jest uprawniona do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych.

²⁶² Ibidem, art. 2

²⁶³ Ibidem, art. 3.

²⁶⁴ Ibidem art. 4

²⁶⁵ Ibidem art. 9.

²⁶⁶ WSA w Olsztynie z 9.9.2008 r., II SA/Ol 454/08, Legalis

Nadzór nad publicznymi szkołami wyższymi i ich finansowanie należy do ministrów, którym nadzór ten przypisano. Obecnie nadzór nad szkołami wyższymi sprawują ministrowie:

- 1) Nauki i Szkolnictwa Wyższego (wszystkie uczelnie poza resortowymi),
- 2) Zdrowia (uczelnie medyczne),
- 3) Kultury i Dziedzictwa Narodowego (uczelnie artystyczne),
- 4) Infrastruktury (cywilne szkoły morskie),
- 5) Spraw Wewnętrznych i Administracji (szkoła pożarnicza i policyjna),
- 6) Obrony Narodowej (uczelnie wojskowe).

Minister Edukacji i Nauki pełni w systemie nadzoru nad szkołami wyższymi potrójną rolę:

- 1) jest ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego,
- 2) jest ministrem właściwym do spraw nauki,
- 3) jest ministrem nadzorującym bezpośrednio większość publicznych szkół wyższych.

Ustawa prawo o szkolnictwie wyższym i nauce określa jakie instytucje tworzą system szkolnictwa wyższego w Polsce. Są to:

- 1) uczelnie;
- 2) federacje podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki,
- 3) Polska Akademia Nauk,
- 4) instytuty naukowe PAN,
- 5) instytuty badawcze,
- 6) międzynarodowe instytuty naukowe utworzone na podstawie odrębnych ustaw działające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- 7) Polska Akademia Umiejętności,
- 8) inne podmioty prowadzące głównie działalność naukową w sposób samodzielny i ciągły.

Ustawa wskazuje również instytucje działające na rzecz systemu szkolnictwa wyższego i są to:

- 1) Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej,
- 2) Narodowe Centrum Badań i Rozwoju,
- 3) Narodowe Centrum Nauki.

Art. 13 Ustawy, wprowadza podział uczelni na uczelnie publiczne (utworzone przez organ państwa) i niepubliczne (utworzona przez osobę fizyczną albo osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego albo państwowa, albo samorządowa osoba prawna)²⁶⁷. Kolejny podział to podział na uczelnie akademickie albo zawodowe. Zgodnie z art. 14, uczelnia jest

²⁶⁷ Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z dnia 20 lipca 2018 r.-Dz.U.2018.1668 art. 13.

uczelnią akademicką, jeżeli prowadzi działalność naukową i posiada kategorię naukową A+, A albo B+ w co najmniej 1 dyscyplinie naukowej albo artystycznej. Uczelnia akademicka prowadzi studia pierwszego stopnia oraz studia drugiego stopnia lub jednolite studia magisterskie. Art. 15 wskazuje, że uczelnia jest uczelnią zawodową, jeżeli prowadzi kształcenie uwzględniające potrzeby otoczenia społeczno-gospodarczego oraz nie spełnia warunku, o którym mowa w art. 14 ust²⁶⁸. Uczelnia zawodowa prowadzi kształcenie na studiach wyłącznie o profilu praktycznym. W art. 16 ustawy czytamy, że wyraz „akademia” jest zastrzeżony dla nazwy uczelni akademickiej, „politechnika” jest zastrzeżony dla nazwy uczelni akademickiej posiadającej kategorię naukową A+, A albo B+ w co najmniej 2 dyscyplinach w zakresie nauk inżynierskich i technicznych, a „uniwersytet” jest zastrzeżony dla nazwy uczelni akademickiej posiadającej kategorię naukową A+, A albo B+ w co najmniej 6 dyscyplinach naukowych lub artystycznych, zwanych dalej „dyscyplinami”, zawierających się w co najmniej 3 dziedzinach nauki lub sztuki, zwanych dalej „dziedzinami”²⁶⁹.

Akty wykonawcze (rozporządzenia Rady Ministrów, rozporządzenia ministrów, przede wszystkim ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego) regulują wskazane przez ustawę kwestie szczegółowe. We wszystkich sprawach szkolnictwa wyższego nie uregulowanych w ustawie lub rozporządzeniu, dokumentem właściwym jest statut lub regulamin. Przedmiotem regulacji w statucie lub regulaminie powinny być kwestie wynikające ze szczegółowych delegacji ustawy bądź rozporządzenia oraz wszelkie inne sprawy dotyczące działalności uczelni np. określenie kompetencji organów uczelni w zakresie nie uregulowanym w ustawie oraz trybu ich wyboru.

Statut jest dla uczelni fundamentem jej funkcjonowania. Jest przyjmowany przez społeczność akademicką w formie uchwały senatu, po zasięgnięciu opinii działających na uczelni organizacji związkowych. Definiuje strukturę uczelni, określa organy uczelni i ich wybór, wskazuje sposób podejmowania decyzji. Wyróżnić można dwa typy organów uczelni: jednoosobowe (rektor) i kolegialne (rada uczelni, senat). Rektor odpowiada za zarządzanie i reprezentowanie uczelni. Podejmuje wszystkie decyzje: personalne, finansowe i organizacyjne. Jest pracodawcą. Rektora uczelni publicznej wybiera kolegium elektorów, niepublicznej - powołuje założyciel albo wybiera senat albo inny określony w statucie organ uczelni. Radzie uczelni przypisano zadania, które przed 2018 r. należały do zadań senatu. Rada uczelni opiniuje projekty statutu czy strategii uczelni, monitoruje gospodarkę finansową

²⁶⁸ Ibidem art. 14.

²⁶⁹ Ibidem art.16.

i zarządzanie uczelnią. Bardzo ważnym zadaniem rady jest wskazywanie kandydatów na rektora (po zaopiniowaniu przez senat). W ramach monitorowania gospodarki finansowej uczelni, Rada opiniuje plan rzeczowo-finansowy i zatwierdza sprawozdanie z wykonania planu rzeczowo-finansowego oraz sprawozdanie finansowe. Co istotne, 50% osób spośród rady uczelni muszą stanowić osoby spoza wspólnoty uczelni. Przewodniczącym rady uczelni jest jej członek pochodzący spoza wspólnoty uczelni, wybrany przez senat. Organy wybierane są na czteroletnią kadencję. Relacje między organami definiuje ustawa. Ważniejszym organem uczelni jest senat. W skład senatu wchodzi przedstawiciele nauczycieli akademickich, doktorantów, studentów oraz pracowników niebędących nauczycielami akademickimi. Pozwala to na reprezentatywność każdej z grup społeczności akademickiej.

Poprawne rozłożenie normatywnego materiału regulującego system szkolnictwa wyższego między wymienionymi wyżej aktami prawnymi może zapewnić właściwe funkcjonowanie całego systemu oraz jego poszczególnych elementów. Przede wszystkim, może ono wzmocnić (lub, w przypadku niewłaściwego rozłożenia, osłabić) równowagę między autonomią uczelni, będącą podstawowym składnikiem systemu szkolnictwa wyższego, a nadrzędnością i centralizacją organów nadzorczych i instytucji regulacyjnych. Poziom aktów wewnętrznych powinien być uznany za właściwy we wszystkich sprawach uczelni, które nie są uregulowane w ustawie, rozporządzeniu lub statucie, nie należą do materii ustawowej ani nie są objęte fakultatywną delegacją do rozporządzenia. Przedmiotem regulacji uchwał organów kolegialnych uczelni (np. senatów) powinny być takie kwestie, jak statut uczelni oraz ustalenie strategicznych kierunków i zasad działania uczelni. Z kolei przedmiotem regulacji zarządzeń organów jednoosobowych uczelni (np. rektorów) powinno być ustalenie sposobów realizacji uchwał organów kolegialnych²⁷⁰.

Przepisy ustaw dotyczących szkolnictwa wyższego zmieniały się na przestrzeni ostatnich 100 lat ośmiokrotnie. Syntetyczne przedstawienie historii reform szkolnictwa wyższego w Polsce przedstawiono w Tabeli nr 4. To podejście uwzględnia strategiczne i legislacyjne działania państwa w czterech okresach, podczas których wzrosło zaangażowanie państwa i ministerstwa w działania strategiczne, a społeczność akademicka coraz bardziej angażowała się w proces programowania i ustawodawczy. W tabeli przedstawiono podejście A. Dziedziczak – Foltyn²⁷¹, która opisuje ewolucję polityki szkolnictwa wyższego jako przejście

²⁷⁰ J. Woźnickiego, *Model zarządzania publiczną instytucją akademicką*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 1999 r.

²⁷¹ A. Dziedziczak-Foltyn, *Transformacja szkolnictwa wyższego w Polsce w świetle wdrażania standardów polityki publicznej*, 2019, str. 8

od etapu braku działań strategicznych (1990 – 2005) do późniejszego etapu działań pre-strategicznych (2005 – 2011). Kolejny etap to etap działań (poza)strategicznych (2011 – 2015), w którym została odwrócona kolejność działań w kształtowaniu polityki szkolnictwa wyższego. Ostatni etap to etap działań strategicznych (2015 – 2019), w którym kolejność działań została zachowana (zgodnie z zasadami ekonomii politycznej reform)²⁷². Kolejność działań wynika z zasad ekonomii politycznej reform. Agnieszka Dziedziczak – Foltyn dokonuje kompleksowej oceny przeprowadzonych reform szkolnictwa wyższego pod kątem ich zgodności z zasadami ekonomii politycznej reform (Tabela nr 5).

Tabela 4 Szkolnictwo wyższe w dokumentach strategicznych i jego reformy (1990-2019)

	Etap braku działań strategicznych (1990 – 2005)	Etap działań prestrategicznych (2005-2011)	Etap działań (poza)strategicznych (2011-2015)	Etap działań strictly strategicznych (2015–2018)
Strategie ogólnokrajowe i inne dokumenty	Brak ogólnokrajowego systemu programowania strategicznego	Kwestia szkolnictwa wyższego zdawkowo potraktowana w ogólnokrajowych dokumentach strategicznych. Kwestia szkolnictwa obecna w Strategii rozwoju edukacji na lata 2007–2013 oraz Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki	Kwestia szkolnictwa wyższego uwzględniona w ramach zintegrowanego systemu zarządzania strategicznego – w Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju, Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju (SRK 2020) oraz Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego	Kwestia szkolnictwa wyższego i nauki uwzględniona w ramach nowej wizji rozwoju kraju określonej w Planie na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, którego rozwinięciem jest Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), będąca aktualizacją SRK 2020. Zapowiedź w SOR reform szkolnictwa wyższego (Ustawy 2.0) jako elementu, ogłoszonej w 2016 r. Strategii na rzecz doskonałości naukowej, nowoczesnego szkolnictwa wyższego, partnerstwa z biznesem oraz społecznej odpowiedzialności nauki (obejmującej trzy filary: Konstytucję dla nauki, Innowacje dla gospodarki, Naukę dla Ciebie
Reformy szkolnictwa wyższego a strategie rozwoju szkolnictwa wyższego	Wdrożenie pierwszej potransformacyjnej reformy szkolnictwa wyższego Ustawą o szkolnictwie wyższym z 1990 r. Opracowanie, ale nieprzyjęcie „Strategii rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce do roku 2010”	Wdrożenie drugiej potransformacyjnej reformy ustawą Prawo o szkolnictwie wyższym z 2005 r. i prace nad jej nowelizacją. Opracowanie w 2010 r. dwóch konkurujących propozycji strategii rozwoju szkolnictwa wyższego: – Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce do 2020 roku (projekt ministerialny autorstwa Ernst & Young	Wdrożenie trzeciej potransformacyjnej reformy nowelizacją Prawa o szkolnictwie wyższym z 2011 r. i dalszą nowelizacją PoSW. Opracowanie i przyjęcie w 2015 r. Programu rozwoju szkolnictwa wyższego i nauki na lata 2015–2030	Reforma szkolnictwa wyższego ujęta w SOR w ramach obszaru „Kapitał dla rozwoju” jako projekt strategiczny. Przyjęte w 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Ustawa 2.0) jako realizacja I filaru tzw. Strategii Gowina, znanej jako Konstytucja dla nauki. W 2019 r. przyjmowane sukcesywnie kluczowe akty ministerialne dotyczące: listy wydawnictw naukowych, zasad ewaluacji jakości działalności naukowej, listy czasopism naukowych.

		oraz IBNGR), – Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego 2010–2020 (projekt środowiskowy autorstwa FRP/KRASP).		
--	--	---	--	--

Źródło: Transformacja szkolnictwa wyższego w Polsce w świetle wdrażania standardów polityki publicznej;
Agnieszka Dziedziczak-Foltyn

Tabela 5 Reformowanie szkolnictwa wyższego w Polsce wg zasad ekonomii politycznej reform

Zasady EPR	1990	2005	2011	2018
Mandat polityczny/ wyborczy dla reformy	będąca efektem zmiany ustrojowej demokratyczna „ustawa wolnościowa”	słabo umocowana politycznie reforma ze względu na recesję i implementację czterech reform systemowych	neoliberalna reforma z mandatem politycznym partii rządzącej (PO)	kontynuacja neoliberalnej reformy z mandatem politycznym partii rządzącej (PiS)
Wyraźne przywództwo w procesie reformowania	brak przywództwa – funkcjonowanie nazwy „ustawa J. Grzelaka”	przywództwo rektorów – tzw. Zespół Prezydenta A. Kwaśniewskiego kierowany przez J. Woźnickiego, („ustawa Woźnickiego”)	przywództwo MNiSW – tzw. reforma B. Kudryckiej	przywództwo MNiSW – tzw. Ustawa 2.0 J. Gowina
Rzetelna analiza i diagnoza problemów	niewykorzystanie dorobku eksperckiego z lat 80.	niedostatek systemowego zaplecza eksperckiego dla przygotowywania reform	raport dla OECD z 2007 r. oraz szereg opracowań eksperckich towarzyszą- cych dwóm projektom strategii (Ernst & Young/IBNGR oraz FRP/KRASP)	raport tzw. Grupy G. Wincklera (ekspertów zagranicznych)
Odpowiednia logistyka reformy (czas, kolejność)	konieczność szybkiej zmiany ustawodawczej, brak strategii	ustawy nie poprzedziło przyjęcie strategii rozwoju szkolnictwa wyższego, nieprzyjęcie opracowanego dokumentu strategii	równoległe prace nad ustawą i strategią rozwoju szkolnictwa wyższego	program rozwoju punktem wyjścia dla prawa, jednak brak kluczowych rozporządzeń po uchwaleniu ustawy
Jasna komunikacja intencji, celów i zadań reform	konieczność szybkiej zmiany ustawodawczej, brak realnej debaty	debaty wewnątrzśrodowiskowa obejmująca kluczowych interesariuszy	„Budujemy dla wiedzy”, „Partnerstwo dla wiedzy”, kampania informacyjno- medialna	„Konstytucja dla nauki” promowana w ramach Narodowego Kongresu Nauki, szeroka kampania informacyjno-medialna
Relacje z interesariuszami oparte na dialogu	ustawa jako wyraz uhonorowania środowiska za pomoc w przemianach ustrojowych	konsultacje i uzgodnienia wewnątrzśrodowiskowe, ustawa nazywana kompromisową	instytucjonalizacja i profesjonalizacja dialogu z najważniejszymi interesariuszami (RCSL)	szeroko zakrojone konsultacje społeczne od etapu przygotowawczego, poprzez etap rządowy do parlamentarnego
Niezbędne wsparcie finansowe reformy	prywatyzacja jako alternatywa dla finansowania przez państwo	europelizacja jako alternatywa dla finansowania przez państwo, postulaty środowiskowe dotyczące zapewnienia wzrostu nakładów (nieuwzględniane przez MNiSW)	postulaty środowiskowe dotyczące zapewnienia wzrostu nakładów (nieuwzględniane przez MNiSW)	ujęta w projekcie ustawy propozycja zapewnienia wzrostu nakładów odrzucona przez Ministerstwo Finansów

Źródło: Transformacja szkolnictwa wyższego w Polsce w świetle wdrażania standardów polityki publicznej;
Agnieszka Dziedziczak-Foltyn

Jak wynika z powyższych analiz, ostatnia reforma szkolnictwa wyższego „Ustawa 2.0”, najbliższa jest zasadom ekonomii politycznej reform. Zabrakło zapewnienia niezbędnego finansowania, które choć zapisane w Ustawie zostało odrzucone przez Ministerstwo Finansów.

Wprowadzane przepisami zmiany były często korzystne dla uczelni, ale również można odnotować takie, które krępowały jej działalność, ograniczały autonomię. Ustawa o szkolnictwie wyższym z 1990 r. wprowadziła w określonym zakresie autonomię uczelni. Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym z 2005 r., istotnie (modelowo i ustrojowo) poszerzyła ich autonomię, czyniąc ze statutu istotne źródło prawa. Nowelizacje wprowadzone w 2011 i 2014 r. zbiurokratyzowały system szkolnictwa wyższego²⁷³. Wymieniana już wyżej Ustawa Prawo o szkolnictwie Wyższym i Nauce weszła w życie 1 października 2018 r. Ustawa, zwana również „Konstytucją dla Nauki”, wprowadziła głębokie zmiany w szkolnictwie wyższym i nauce. Skonsolidowała w jeden akt prawny cztery, wcześniej obowiązujące ustawy, tj.:

- Ustawę z dnia 27 lipca 2005 r. prawo o szkolnictwie wyższym²⁷⁴,
- Ustawę z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki²⁷⁵
- Ustawę z dnia 21 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw²⁷⁶,
- Ustawę z dnia 17 lipca 1998 r o pożyczkach i kredytach studenckich²⁷⁷.

Należy wskazać, że „Konstytucja dla Nauki” poszerzyła autonomię w systemie szkolnictwa wyższego i nauki. Nałożyła jednocześnie na uczelnie określone wymagania i rygory odpowiedzialności. Zainicjowała okres szerokiej reformy systemu szkolnictwa wyższego. Konstytucja dla Nauki ograniczyła umasowienia studiów, poprzez promowanie odpowiedniej wielkości wskaźnika dostępności dydaktycznej tzn. liczby studentów przypadających na nauczyciela akademickiego. Wprowadziła intensyfikację działań projakościowych, zwiększyła umiędzynarodowienia oraz powiązała w większym stopniu niż dotychczas, oferty edukacyjne z potrzebami rynku pracy.

Wskazana powyżej, szeroka z pozoru autonomia uczelni publicznych jest w rzeczywistości ograniczona wieloma przepisami prawa, regulacjami zawartymi w rozporządzeniach Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Uczelnie, przede wszystkim publiczne, finansowane są ze środków publicznych, stąd konieczność stosowania określonych

²⁷³ J. Woźnicki (red), *Transformacja akademickiego szkolnictwa wyższego w Polsce w okresie 30 – lecia 1989 – 2019*, Warszawa 2019,

²⁷⁴ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. 2005 Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.)

²⁷⁵ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. 2010 Nr 96, poz. 615 z późn. zm.)

²⁷⁶ Ustawa z dnia 21 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2017, poz. 859)

²⁷⁷ Ustawa z dnia 17 lipca 1998 r o pożyczkach i kredytach studenckich (Dz. U. 1998 Nr 108, poz. 685 z późn.zm.)

reguł finansowych związanych z zarządzaniem uczelniami. Poza wskazanymi aktami normatywnymi, uczelnie podlegają szeregowi ustaw, które regulują ich działalność. W poniższej tabeli wskazano tylko te, które należą do najważniejszych i są najczęściej stosowane.

Tabela 6 Wykaz wybranych aktów prawnych regulujących działalność uczelni

Lp.	Nazwa aktu prawnego
1.	Ustawa z dnia 3 lipca 2018 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce ²⁷⁸
2.	Ustawa o rachunkowości z dnia 29 września 1994 roku ²⁷⁹
3.	Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 ²⁸⁰
4.	Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ²⁸¹
5.	Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych ²⁸²
6.	Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług ²⁸³
7.	Ustawa marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych ²⁸⁴
8.	Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym ²⁸⁵
9.	Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych ²⁸⁶
10.	Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych ²⁸⁷
11.	Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych ²⁸⁸
12.	Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych ²⁸⁹
13.	Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów ²⁹⁰
14.	Ustawa z dnia 4, ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane ²⁹¹
15.	Ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej ²⁹²
16.	Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji ²⁹³
17.	Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej ²⁹⁴
18.	Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju ²⁹⁵

²⁷⁸ Dz.U. 2018 poz. 1669

²⁷⁹ tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 351 ze zm.

²⁸⁰ tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm

²⁸¹ tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1440

²⁸² tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 1843. ze zm.

²⁸³ Dz.U.2020.0.106

²⁸⁴ Dz.U.2019.0.1352

²⁸⁵ Dz.U.z 2016 r. poz. 2259

²⁸⁶ Dz. U. poz. 1016

²⁸⁷ Dz.U.2019.0.1387

²⁸⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1523

²⁸⁹ Dz.U.2019.0.1170

²⁹⁰ Dz.U.2019.0.369

²⁹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1523

²⁹² Dz.U. 2017 poz. 1530

²⁹³ Dz.U. 2016 poz. 64

²⁹⁴ Dz.U. 2016 poz. 65

²⁹⁵ Dz.U. 2010 nr 96 poz. 616

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce

2.2. Podział uczelni

Zgodnie z zapisami art. 7 Ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, system szkolnictwa wyższego i nauki tworzą: uczelnie, federacje podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, Polska Akademia Nauk, instytuty naukowe PAN, instytuty badawcze, międzynarodowe instytuty naukowe, Polska Akademia Umiejętności oraz inne podmioty prowadzące głównie działalność naukową w sposób samodzielny i ciągły. Ustawa wyróżnia i wprowadza odrębne zasady funkcjonowania dla trzech typów uczelni: uczelni publicznych, uczelni niepublicznych oraz wyższych szkół zawodowych. Utworzenie uczelni publicznej odbywa się na podstawie ustawy (uczelnie akademickie) lub na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów (uczelnie zawodowe), natomiast uczelnie niepubliczne powoływane są na podstawie aktów założycielskich organizatorów tych szkół (osoba fizyczna lub prawna niebędąca państwową ani samorządową osobą prawną). Zgodnie z treścią art. 14 Uczelnia jest uczelnią akademicką, jeżeli prowadzi działalność naukową i posiada kategorię naukową A+, A albo B+ w co najmniej 1 dyscyplinie naukowej albo artystycznej. Uczelnia akademicka prowadzi studia pierwszego stopnia oraz studia drugiego stopnia lub jednolite studia magisterskie oraz może prowadzić kształcenie doktorantów. Uczelnia zawodowa prowadzi kształcenie uwzględniające potrzeby otoczenia społeczno-gospodarczego, na studiach wyłącznie o profilu praktycznym. Nazwy uczelni są również określone w Ustawie. Wyraz „akademia” jest zastrzeżony dla nazwy uczelni akademickiej. „Politechnika” jest zastrzeżony dla nazwy uczelni akademickiej posiadającej kategorię naukową A+, A albo B+ w co najmniej 2 dyscyplinach w zakresie nauk inżynierskich i technicznych. „Uniwersytet” jest zastrzeżony dla nazwy uczelni akademickiej posiadającej kategorię naukową A+, A albo B+ w co najmniej 6 dyscyplinach naukowych lub artystycznych, zwanych dalej „dyscyplinami”, zawierających się w co najmniej 3 dziedzinach nauki lub sztuki, zwanych dalej „dziedzinami”. W systemie szkolnictwa wyższego można wskazać również uczelnie wyspecjalizowane (resortowe), jak np. medyczne, wojskowe, rolnicze, artystyczne, pedagogiczne.

Uczelnie publiczne i niepubliczne różnią się nie tylko formą założycielską, ale również systemem finansowania. Nabycie uprawnień wynikających z posiadania statusu uczelni

²⁹⁶ Dz.U. 2010 nr 96 poz. 617

następuje – dla uczelni publicznych i niepublicznych – po uzyskaniu wpisu do rejestru prowadzonego przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego. Funkcjonowanie wszystkich uczelni, niezależnie czy są to uczelnie publiczne czy niepubliczne, opiera się na postanowieniach tej samej ustawy. Statut uczelni unormowany jest zatem w jednym akcie prawnym. Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce nie różnicuje zadań uczelni publicznych i niepublicznych, mają one do spełniania te same cele i zadania.

Podstawowe zadania uczelni wskazano w art. 11 ustawy. Należą do nich m.in. prowadzenie kształcenia na studiach, kształcenie doktorantów, prowadzenie kształcenia na studiach podyplomowych lub innych form kształcenia, prowadzenie działalności naukowej, świadczenie usług badawczych, transfer wiedzy i technologii do gospodarki oraz kształcenie i promowanie kadr uczelni. Do podstawowych zadań zaliczono również stwarzanie osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w kształceniu, prowadzeniu działalności naukowej, wychowywanie studentów w poczuciu odpowiedzialności za państwo polskie, tradycję narodową, umacnianie zasad demokracji i poszanowanie praw człowieka oraz stwarzanie warunków do rozwoju kultury fizycznej studentów. Ważnymi zadaniami są też upowszechnianie i pomnażanie osiągnięć nauki i kultury, w tym przez gromadzenie i udostępnianie zbiorów bibliotecznych, informacyjnych i archiwalnych oraz działanie na rzecz społeczności lokalnych i regionalnych. W art. 11 wskazano również, że zadaniem uczelni publicznej prowadzącej kształcenie w zakresie nauk medycznych lub nauk o zdrowiu albo w zakresie nauk weterynaryjnych może być także uczestniczenie w sprawowaniu opieki medycznej albo weterynaryjnej w zakresie i formach określonych w przepisach o działalności leczniczej albo przepisach o zakładach leczniczych dla zwierząt oraz dopuszczono możliwość prowadzenia domów studenckich i stołówek studenckich. Wskazano także zadania uczelni zawodowej, której podstawowym zadaniem jest prowadzenie kształcenia specjalistycznego. W kolejnym artykule 12, wskazano że uczelnie mogą prowadzić działalność gospodarczą wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo od działalności polegającej na wykonywaniu wyżej opisanych zadań. Zakres i forma prowadzonej działalności powinna zostać określona w statucie uczelni.

Istnieje jednak zasadnicza różnica statusu prawnego uczeni publicznych i niepublicznych. Podstawową odmiennosć wskazuje sama nazwa uczelni. Założycielem szkół publicznych jest państwo, które bierze na siebie ciężar utrzymania uczelni publicznych. Dzięki temu istnieje możliwość nieodpłatnego kształcenia studentów. Została co prawda dopuszczona możliwość pobierania opłat za niektóre formy kształcenia, jednak nie zmienia to charakteru prawnego uczelni publicznej, nadal jest ona organizacją non profit. Uczelnie publiczne „utrzymują” się

przede wszystkim ze środków budżetowych (80% przychodów stanowi działalność dydaktycznej). Inaczej zupełnie wygląda finansowanie działalności szkół niepublicznych. Głównym źródłem przychodów tych szkół są opłaty wnoszone przez studentów za świadczone przez uczelnie usługi edukacyjne. Jak wskazano w „Strategii rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce do 2020 roku”²⁹⁷ uczelnie publiczne są znacznie większe i wszechstronne, posiadają ustabilizowaną liczną kadre, bazę materialną. Uczelnie niepubliczne są mniejsze, kształcą w niewielu kierunkach, bazują na outsourcingu kadry, bazy materialnej. Pozwala im to jednak na elastyczne reagowanie na popyt, od którego są całkowicie zależne.

W Polsce, na dzień 31.12.2022 r., działało 417 uczelni. 131 to uczelnie publiczne, 269 – niepubliczne, a 17 to uczelnie kościelne. Większość z nich, bo aż 339, nadzoruje Minister Edukacji i Nauki Wyższego. W tabeli nr 7 wskazano podział uczelni nadzorowanych przez MNiSW.

Tabela 7. Uczelnie nadzorowane przez Ministerstwo Edukacji i Nauki

Uczelnie	Publiczne	Uczelnie zawodowe	31
		Uczelnie akademickie	65
	Niepubliczne		212
	Kościelne	Katolickie	7
		Innych kościołów	7

Źródło: opracowanie własne na podstawie strony MEiN <https://www.gov.pl/web/nauka/uczelnie-wykazy>

2.3. Rola uczelni w systemie edukacyjnym i gospodarce

Historia uniwersytetów sięga do 1088 r., to w tym roku powstał w Bolonii pierwszy uniwersytet. Do 1500 r. w Europie powstały 83 uniwersytety, a do 1790 r. w Europie działały już 143 uniwersytety. Pierwszy uniwersytet na ziemiach polskich powstał w 1364 r., był to Uniwersytet Krakowski²⁹⁸, ufundowany przez Kazimierza Wielkiego. Od 1846 r. rozpoczął

²⁹⁷ Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce do 2020 roku, Luty 2010 r., Ernst&Young Business Advisory, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

²⁹⁸ 12 maja 1364 roku król Kazimierz Wielki wydał przywilej fundacyjny Akademii Krakowskiej. Tak powstała pierwsza polska uczelnia. Kazimierz Wielki powołał Studium Generale (taka nazwa wówczas obowiązywała) 12 maja 1364. Do funkcjonowania uniwersytetu potrzebna była jednak zgoda papieża, a potem biskupa gnieźnieńskiego. Faktyczna działalność Akademii Krakowskiej rozpoczęła się jednak dopiero 3 lata po wydaniu papieskiej bulli. Wykłady prowadzono na trzech wydziałach: sztuk wyzwolonych, medycyny i prawa.

działalność Uniwersytet Warszawski, od 1915 r. Politechnika Warszawska. Do dnia dzisiejszego liczba polskich uczelni znacznie wzrosła. Obecnie funkcjonuje ponad 400 uczelni publicznych i niepublicznych. Na przestrzeni lat zmieniał się charakter uczelni i model ich działania. Uczelnia ewaluowała od uniwersytetu średniowiecznego (pierwszej generacji) poprzez uniwersytet humboldtowski (drugiej generacji) do uczelni trzeciej generacji²⁹⁹. Osiami organizacyjnymi tej ostatniej są zespoły tematyczne, a koordynacyjnymi - wydziały. Uczelnie trzeciej generacji cechują zdolności samoregulacyjne, dzięki zapewnieniu pracownikom warunków do samoorganizacji. Autonomia takiej uczelni polega na swobodzie pozyskiwania zasobów i ich wykorzystania, pod warunkiem uzyskiwania efektów ważnych z punktu widzenia jej otoczenia. Co ważne, pomimo istotnych zmian jakie dokonywały się na przestrzeni lat, uniwersytety nadal pozostają wierne podstawowym zasadom uniwersyteckim jakimi są zasada twórczości, zasady i wartości etyczne, zasada powszechności nauki oraz wartościom uniwersyteckim takim jak zasada wspólnoty czy relacja mistrz-uczeń. To połączenie zasad obowiązujących od początku istnienia uniwersytetów z nowoczesnością, wynalazczością, przedsiębiorczością, bardzo trafnie nazwał prof. Jerzy Woźnicki, pisząc, że „Uniwersytet przetrwał, ponieważ stał się i nigdy nie przestał być konserwatywną innowacją”³⁰⁰.

Szkoły wyższe w Polsce od 1945 r. również ewaluowały. Na przestrzeni lat kształtowała się i zmieniała władza rektora. Zmianie ulegał sposób powoływania/mianowania rektora i wynikająca z niego władza rektora³⁰¹. Gdy rektor był mianowany przez ministra, jego władza była silna, a rola organów kolegialnych wyłącznie doradcza. Gdy rektora wybierało środowisko akademickie, jego władza była słabsza, natomiast rola organów kolegialnych była znacznie silniejsza, stanowiąca, a w mniejszym stopniu doradcza. Przedstawił również jak kształtowała się autonomia uczelni, od zupełnego jej braku w latach 1947 – 1958 do uzyskania szerokiej autonomii akademickiej w uczelniach państwowych (autonomię instytucjonalną szkół wyższych i znaczną samodzielność jednostek organizacyjnych uczelni – wydziałów) od 1990 r. To Ustawa o szkolnictwie wyższym z dnia 12 września 1990 r.³⁰² stała się ważnym i znaczącym krokiem w zakresie autonomii szkół wyższych, umożliwiła również tworzenie uczelni prywatnych (niepublicznych). Rozwój szkolnictwa wyższego w Polsce to właśnie rezultat niezwykle liberalnej ustawy. Istotną zmianą, jaką wprowadziła Ustawa o szkolnictwie wyższym z 1990 roku, to zezwolenie na odpłatność niektórych usług edukacyjnych, co

²⁹⁹ J.G. Wissema, *Technostarterzy. Dlaczego i jak*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2005, str. 21

³⁰⁰ J. Woźnicki, *Uniwersytet – konserwatywna innowacja*, „Forum Uczelniane, Nr 1(1), 6-8 2009, str. 7

³⁰¹ K. Leja, *Koncepcja zarządzania współczesnym uniwersytetem*, Gdańsk 2011 r., str. 23 -31

³⁰² Ustawa o szkolnictwie wyższym z dnia 12 września 1990 r., Dz.U. nr 64, poz. 385, 1990

pozwoili rozwinąć system odpłatnych studiów wieczorowych (mniejszość studiów płatnych) i zaocznych (większość studiów płatnych) oraz studiów podyplomowych w uczelniach państwowych. Po 1990 r. Polska przeszła z etapu elitarnego szkolnictwa wyższego do jego etapu masowego. Szkoły wyższe pozytywnie wykorzystały zmiany wprowadzone w 1990 r. Uczelnie państwowe dwu lub nawet trzykrotnie zwiększyły liczbę studentów, dokonały wymiany aparatury naukowo - badawczej. Wybudowano wiele nowych obiektów dydaktycznych. Unowocześniono proces dydaktyczny, wprowadzono nowe kierunki studiów i specjalności, zastosowano nowe elastyczne formy kształcenia, skomputeryzowano laboratoria.

Do roku 1989 szkolnictwo wyższe funkcjonowało w warunkach planowanej gospodarki socjalistycznej, w której Ministerstwo Edukacji planowało liczbę miejsc na studiach dziennych jak i zaocznych, przy relatywnie niewielkim zainteresowaniu studiami w społeczeństwie z wyjątkiem tradycyjnych rodzin inteligenckich³⁰³. Szkoły wyższe były administrowane, a nie zarządzane, a sytuacje polskiego szkolnictwa wyższego w tamtym okresie w kategoriach rynkowych można opisać nadwyżką popytu nad sztucznie określoną niewielką podażą.

Do 2005 r. kandydatów na studia „wystarczało” dla wszystkich uczelni. Od 2005 r. można było zaobserwować malejącą liczbę kandydatów na studia wyższe. Tendencja ta utrzymuje się do dnia dzisiejszego. Liczba miejsc oferowana przez uczelnie wyższe (państwowe i prywatne) jest znacznie większa od liczby zdających corocznie egzamin maturalny (nadwyżka podaży nad popytem). Według prognoz Ministerstwa Edukacji i Nauki liczba osób zdających maturę będzie kształtować się na poziomie około 350 tys. w 2020 r. (w 2002 r. było 700 tys. maturzystów). Niż demograficzny, zmiany w sposobie finansowania uczelni, zmieniające się otoczenie, uwarunkowania społeczne, ekonomiczne i technologiczne wymuszają na uczelniach konieczność ciągłych zmian w sposobie ich funkcjonowania. Powodują wyraźne zaostanie konkurencji między uczelniami. Podobne trendy zaobserwować można w samorządach lokalnych. Gwałtowny rozwój gospodarki, rosnącą konkurencję regionów, niż demograficzny, co zmusza władze samorządów do podjęcia intensywnych działań zmierzających do umocnienia swoich pozycji. Aby ten cel osiągnąć, samorzady coraz częściej skupiają swoją uwagę na wykorzystaniu wszystkich możliwych atutów do kreowania pozytywnego wizerunku. Obecność szkolnictwa wyższego oraz jego wykorzystanie przez władze w celach promocji miasta przyczynia się do zwiększenia zainteresowania miastem ze strony młodych ludzi

³⁰³ K. Pawłowski, „Zarządzanie marketingowe szkoła wyższą w warunkach silnej konkurencji na rynku edukacyjnym – refleksje z perspektywy rektora uczelni niepublicznej <http://www.krzysztof.pawlowski.pl/okiem.php>, 02.04.2011 r.

rozpoczynających swoją karierę edukacyjną i zawodową, dając możliwości podjęcia studiów, perspektywy zdobycia pracy, a w ostatecznym rezultacie zamieszkania w danej miejscowości

Szkolnictwo wyższe odgrywa dużą rolę w osiągnięciu narodowych celów społecznych i gospodarczych oraz w budowaniu kapitału intelektualnego i społecznego kraju, ale przede wszystkim regionów, w którym się znajduje. Jego dwie zasadnicze, powiązane ze sobą funkcje – kształcenie i prowadzenie badań naukowych mają kluczowe znaczenie dla zdolności dostosowywania się jednostek i społeczności do zmian oraz dla kształtowania przyszłości. Warunki, w jakich funkcjonuje szkolnictwo wyższe, wymusiły oprócz tych dwóch tradycyjnych funkcji (misji) szkolnictwa wyższego, trzecią – działalność uczelni na rzecz jej otoczenia. Ta trzecia misja uczelni określana jako rozwijanie współpracy i wzajemnych relacji z otoczeniem przez wpływanie na rozwój społeczny i ekonomiczny miasta, regionu i kraju, została już wskazana w 2008 r. przez Etkovitz i Leydesdorff³⁰⁴. Autorzy trzy misje uczelni nazwali potrójną helisą (triple helix mission). Etkovitz uważa, że uniwersytet przedsiębiorczy to taki, który wdraża właśnie idee potrójnej helisy. Burton Clark³⁰⁵ wskazał pięć typów działań uczelni przedsiębiorczych, między innymi rozwijanie kultury przedsiębiorczości, integrującej nowe elementy organizacyjne z tradycją uczelni. Trzecia funkcja (misja) powoduje, że uczelnia bardziej jest związane z regionem, powinna odpowiadać na jego potrzeby społeczne i gospodarcze. Uczelnia kształci kadrę na potrzeby regionu, staje się pomostem pomiędzy działalnością badawczą, innowacyjną a gospodarką regionu. Podejście takie potwierdzają zapisy przedstawione w Strategii rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r., opracowanej przez konsorcjum Ernst & Young Business Advisory oraz Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową. Wskazano w niej, że „Misją szkolnictwa wyższego jest przyczynianie się do podwyższania jakości życia Polaków przez tworzenie, poszerzanie i upowszechnianie wiedzy, kształtowanie umiejętności stosowania wiedzy ku pożytkowi indywidualnemu i ogólnemu oraz przez wpływ na podwyższanie jakości usług publicznych. Misją uczelni jest także rozwijanie powiązań krajowego środowiska akademickiego z globalną wspólnotą akademicką i intelektualną, a także z krajowym i regionalnym otoczeniem gospodarczym i społecznym. Osiągnięcia polskich uczonych powinny pozytywnie wpływać na wizerunek Polski w świecie”³⁰⁶.

W literaturze można znaleźć pojęcie uniwersytetu IV generacji. Uniwersytet IV generacji to taki, w którym wszystkie trzy funkcje tj. kształcenie, badania i kontakty z otoczeniem są

³⁰⁴ H. Etkovitz, *The Triple Helix*, University-Industry-Government. Innovation and Entrepreneurship, 2008, Part I, The triple helix concept

³⁰⁵ B.R. Clark, *Creating entrepreneurial universities. Organizational Pathways of Transformation*, IAU Press, Oxford–New York 1998, s. 5–8. (Clark, 1998)

³⁰⁶ Ernst & Young Business Advisory *Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r.*, listopad, 2009, str. 40

jednakowo ważne, a uczelnia wyróżnia się tym, że poprzez transfer wiedzy, technologii również i idei, w sposób twórczy odgrywa rolę kreatora, zmieniając bliższe i dalsze swoje otoczenie³⁰⁷.

Bo przecież wiedzę nie tylko się tworzy na uniwersytecie, ale również współtworzy przy aktywnym udziale otoczenia uniwersytetu³⁰⁸.

Bardzo ciekawe podejście do wyżej wymienionych funkcji szkoły wyższej przedstawiono w raporcie „Wpływ sektora szkolnictwa wyższego na Produkt Krajowy Brutto”³⁰⁹. Autorzy podają za ekonomistą i badaczem szkolnictwa wyższego Howardem R. Bowen na współlistnienie trzech funkcji szkoły wyższej: edukacyjnej, badawczej i służby publicznej. Autorzy wskazują, że wymienione funkcje oddziałują na PKB. Funkcja edukacyjna poprzez absolwentów i ich późniejszą pracę. Funkcja badawcza poprzez działalność uczelni i prowadzone w niej badania przez pracowników badawczych, badawczo – dydaktycznych, a funkcja służby publicznej realizowana jest poprzez połączenie oddziaływania uczelni jako instytucji i funkcjonowania zawodowego absolwentów.

K. Pawłowski w publikacji *Uczelnia IV generacji jako kreator rozwoju lokalnego i regionalnego*, wskazuje, że od jakości szkół wyższych i instytucji badawczych znajdujących się na danym terenie lub pracujących na rzecz miasta lub regionu zależą cztery z najważniejszych czynników wzrostu regionu, jakimi są m.in. przedsiębiorczość indywidualna, innowacyjność przedsiębiorstw, wykształcenie obywateli, badania naukowe oraz transfer wiedzy i technologii. Uczelnie wyższe przyczyniają się do zrównoważonego rozwoju regionu, w którym funkcjonują. Prowadzą:

- działalność dydaktyczną - dostarczają określone zasoby ludzkie, które zasilają regionalne rynki pracy, kształtowanie kapitału ludzkiego,
- badawczą, ekspercką,
- kształtują postawy młodych ludzi przygotowując ich do przyszłej pracy zawodowej i roli społecznej.

Zgodnie z Program Rozwoju Szkolnictwa Wyższego i Nauki na lata 2015 – 2030³¹⁰, Szkolnictwo wyższe i nauka są w centrum zachodzących w Europie i Polsce przemian; muszą je wspierać, napędzać i przewidywać. Dlatego mówiąc o dostosowaniu szkolnictwa wyższego

³⁰⁷ K. Pawłowski, (2007), *Uczelnia IV generacji jako kreator rozwoju lokalnego i regionalnego*, Ekonomia. Zarządzanie. Marketing. Tryptyk Sadecki, Nowy Sącz, 2007, str. 19

³⁰⁸ M. Gibbons, C. Limoges, H. Nowotny, S. Schwartzman, P. Scott & M. Trow, *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*; London 1994, str. 85

³⁰⁹ Wpływ sektora szkolnictwa wyższego na Produkt Krajowy Brutto, Materiał konferencyjny, Centrum Badań nad Szkolnictwem Wyższym Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2012, str. 43 - 47

³¹⁰ Program Rozwoju Szkolnictwa Wyższego i Nauki na lata 2015 – 2030, 2015, str. 6 - 9

do wymogów rynku pracy, trzeba mieć na uwadze rynek, do którego aspirujemy i który będzie rozwijany przez nowocześnie wykształcone kadry. Rosnąć będzie bowiem zapotrzebowanie na kreatywne myślenie, zdolność do tworzenia nowej wiedzy, innowacyjnych rozwiązań technicznych i organizacyjnych oraz nowych treści kulturowych. Życie społeczne i gospodarka oparta na wiedzy potrzebują wykształconych profesjonalistów, gotowych do twórczego rozwiązywania problemów i efektywnej współpracy w zespołach. Jak zapisali Autorzy Programu, Program jest odpowiedzią na wyzwania społeczne, gospodarcze i cywilizacyjne, przed jakimi stoi Polska. Stanowi również kolejny etap reformowania szkolnictwa wyższego i nauki w naszym kraju. Główne cele polityki państwa przedstawione w Programie to:

- wzrost jakości kształcenia w szkolnictwie wyższym i dopasowaniu go do potrzeb społecznych i gospodarczych;
- poprawa jakości badań prowadzonych w polskich instytucjach naukowych;
- poprawa funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego i nauki w Polsce poprzez zmiany w obszarach organizacji, zarządzania i finansowania oraz
- zwiększenie oddziaływania na otoczenie społeczne, gospodarcze i międzynarodowe.

Powyższe cele wskazują na dążenie do ścisłej współpracy uczelni z jej otoczeniem. Na konieczność kształcenia młodych ludzi potrzebnych do lepszego, szybszego rozwoju kraju, regionu, w którym ma siedzibę uczelnia. Z punktu widzenia rozwoju regionalnego uczelnie, o czym nie można zapomnieć, są bardzo ważnym pracodawcą jak również inwestorem. W niektórych regionach może on być znaczącym pracodawcą nie tylko dla pracowników naukowych, ale również dla pracowników niebędących nauczycielami akademickimi bezpośrednio zatrudnionych w celu prawidłowego funkcjonowania uczelni. To najczęściej mieszkańcy regionu lub osoby, które rozpoczęły pracę na uczelni i zdecydowały się na zamieszkanie w regionie, w którym uczelnia działa. Zatrudnienie daje pracownikom dochody, wyzwała to popyt i wywołuje podaż. Uczelnia wpływa zatem pośrednio na zatrudnienie w innych gałęziach gospodarki. Na przykład obsługa finansowa uczelni przyczynia się pośrednio do zatrudnienia w bankach czy instytucjach ubezpieczeniowych. Uczelnia to też organizacja, przedsiębiorstwo. Między innymi dysponuje infrastrukturą badawczo - dydaktyczną, aparaturą badawczą, nieruchomościami. Zarządza finansami oraz majątkiem. Prowadzi działalność inwestycyjną, przez co daje zatrudnienie firmom budowlanym, projektowym. Prowadzi określoną politykę kadrową. Wpływ uczeni na rozwój regionu, miasta w którym funkcjonuje jest zatem bardzo szeroki. W miarę rozwoju uczelni, rozwija się infrastruktura z nią związana, ale również rozwija się infrastruktura w mieście oraz regionie.

Wzrasta zapotrzebowanie na szereg usług, niezbędnych do zaspokojenia potrzeb studentów. Rozwija się branża gastronomiczna, komunikacyjna, hotelarska, sportowa czy rozrywkowa (kluby, dyskoteki). To bezpośrednio przyczynia się do zwiększenia wpływów finansowych do budżetu samorządu. Uczelnia często jest miejscem organizacji konferencji, nie tylko naukowych czy dydaktycznych. Udostępnia swoje pomieszczenia na rzecz innych organizacji, samorządów. Wreszcie sama może prowadzić działalność gospodarczą. Jak widać, uczelnia jako instytucja, pełni bardzo wiele ról. Jej wartość jest szczególnie istotna dla mniejszych regionów i miast, w których w znacznym zakresie realizuje wyznaczone strategie samorządów. W miastach, w których swoją siedzibę ma tylko jedna uczelnia akademicka, pełni ona dodatkowo rolę kulturotwórczą, jest miejscem, w którym organizowane są wydarzenia sportowe. Jest wizytówką miasta lub regionu. Uczelnia angażuje się w społeczny, kulturalny i ekonomiczny rozwój miasta oraz regionu. Istnienie lub lokalizacja uczelni ma istotny wpływ na podaż pracy na lokalnym i regionalnym rynku.

Uczelnie coraz chętniej i lepiej współpracują z otoczeniem gospodarczym. Stanowią pomost pomiędzy nauką a gospodarką. To właśnie uczelnie często są tymi jednostkami, które przyczyniają się do utworzenia lub wręcz tworzą parki naukowo – technologiczne. Uczelnie współpracują również z innymi jednostkami szkolnictwa wyższego oraz nawiązują współpracę pomiędzy uczelniami. Zgodnie z możliwościami jakie nadała uczelniom Konstytucja dla Nauki, mogą tworzyć federacje, jak również konsolidować się. Ustawa daje ku temu wyraźne zachęty.

Aby sprostać współczesnym wyzwaniom i skutecznie realizować swoje cele, uczelnia wyższa musi charakteryzować się wysoką elastycznością organizacyjną, która umożliwia adaptację do dynamicznie zmieniających się warunków otoczenia. Elastyczność, będąca efektem właściwie wdrożonych działań adaptacyjnych i innowacyjnych, pozwala na modyfikację funkcjonowania organizacji w odpowiedzi na wyzwania związane z globalizacją, postępem technologicznym, konkurencją oraz rosnącymi oczekiwaniami społecznymi.³¹¹

Współczesne uczelnie, działając w środowisku o wysokiej zmienności, muszą rozwijać cechy takie jak innowacyjność, przedsiębiorczość i zdolność do szybkiej adaptacji. Cechy te nie tylko sprzyjają osiągnięciu wyznaczonych celów, ale stanowią warunek ich przetrwania i rozwoju w świecie intensywnej konkurencji oraz globalnej rywalizacji o studenta. W tym kontekście, elastyczność organizacyjna staje się kluczowym czynnikiem sukcesu, umożliwiając

³¹¹ R. Krupski, *Elastyczność organizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, (Krupski, 2008)

uczelniom efektywne reagowanie na zmieniające się potrzeby rynku edukacyjnego i naukowego.

Uczelnia wyższa funkcjonuje jako złożony system organizacyjny, w którym określona struktura, sformalizowane procedury oraz wyraźny podział ról profesjonalnych i kierowniczych odgrywają kluczową rolę. Realizacja misji uczelni, obejmującej cele naukowe, dydaktyczne i wychowawcze, jest możliwa jedynie dzięki efektywnemu funkcjonowaniu wszystkich elementów tego systemu. Tylko poprzez synergiczne działanie wszystkich jego komponentów uczelnia może osiągnąć założone cele i sprostać wyzwaniom współczesnego świata³¹².

Właśnie elastycznością i dużą zdolnością do adaptacji do permanentnie zmieniających się warunków zewnętrznych wykazują się uczelnie. Jak wskazano powyżej, od powstania pierwszego uniwersytetu uczelnie w Polsce, dostosowując się do polityki państwa, przeszły drogę od elitarnego kształcenia, poprzez kształcenie masowe, by stopniowo wracać do kształcenia bardziej elitarnego. Różna była w tym czasie rola i pozycja organów uczelni, ciał doradczych. Zmieniały się wymagania stawiane nauczycielom akademickim, studentom i uczelni jako ważnej części systemu edukacji. Uczelnie muszą na bieżąco przyglądać się otoczeniu i zachodzącym w nim zmianom, tendencjom i właściwie na nie reagować. Zmiany w otoczeniu mogą być dla uczelni wyższych szansami lub zagrożeniami, ułatwiają jej rozwój lub zagrażają funkcjonowaniu. Uczelnie wyższe muszą być systemami adaptującymi się³¹³. Adaptacja do otoczenia dokonuje się zawsze w warunkach mniejszej lub większej niepewności. Im bardziej otoczenie uczelni wyższej jako organizacji jest złożone i skomplikowane, tym trudniej obserwować zachodzące w nim zmiany; im bardziej jest dynamiczne, tym trudniej te zmiany przewidywać oraz trafnie i odpowiednio szybko na nie reagować. Podstawową rolę w tych procesach pełni informacja. Uczelnia musi również obserwować także zmiany, które dokonują się wewnątrz uczelni. Zmieniają się bowiem jej pracownicy, tworzą się potrzeby na rynku usług edukacyjnych, pojawiają się sytuacje trudne do przewidzenia. Otoczenie wewnętrzne to zasoby materialne (zasoby fizyczne: budynki, sprzęt, wyposażenie) i niematerialne szkoły (umiejętności pracowników w zakresie prowadzenia pracy dydaktyczno – naukowej). To wszystko może być źródłem siły lub słabości uczelni³¹⁴.

³¹² W. Popławski, M. Markowski, M. Forkiewicz, *Świadomość strategii i zarządzania strategicznego w zarządzaniu uczelniami wyższymi na przykładzie szkół wyższych w Polsce*, Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie / Politechnika Śląska, R. 2016, z. 93, Katowice 2016, s. 417--419

³¹³ J. Żbikowski, *Spojrzenie systemowe na uczelnie wyższe*, Akademia Bydgoska im. Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz

³¹⁴ A. Piotrowska-Piątek, *O trzeciej misji szkół wyższych w Polsce w świetle analizy ich misji i strategii rozwoju*. Organization and Management t.168, Warszawa 2015 s. 151-165.

Należy mieć świadomość, że za przedstawionymi czynnikami wpływającymi na sposób funkcjonowania uczelni, zmieniał się m.in. algorytm podziału środków finansowych pochodzących z budżetu państwa. A to właśnie budżetowe środki finansowe pozwalają na rozwój uczelni, w szczególności uczelni publicznej.

Bardzo ważną zmianą mającą wpływ na otoczenie uczelni była informacja rządu polskiego o rozprzestrzeniającej się pandemii koronawirusa i wprowadzeniu zagrożenia epidemiologicznego. W dniu 4 marca 2020 r. pojawiły się pierwsze rekomendacje MNiSW związane z zagrożeniem wystąpienia COVID-19. Polska, Europa jak i cały świat stanęła przed obliczem zagrożenia nowym, groźnym wirusem. Spowodowało to radykalną zmianę w codziennym życiu milionów ludzi, funkcjonowaniu państw, gospodarek, przedsiębiorców, edukacji jak również uczelni wyższych. Właściwie z dnia na dzień uczelnie musiały zupełnie zmienić sposób kształcenia, prowadzenia badań, bieżącej działalności. A co z tym jest związane, musiały dostosować funkcjonowanie jednostki do nowej bardzo trudnej rzeczywistości. Uczelnie stanęły przed koniecznością podejmowania natychmiastowych decyzji związanych z zawieszeniem zajęć dydaktycznych, zastąpienia tradycyjnego nauczania zajęciami prowadzonymi zdalnie. Uczelnie zostały zmuszone do podjęcia decyzji związanych z wykwaterowaniem studentów z domów akademickich, wprowadzeniem pracy zdalnej dla pracowników niebędących nauczycielami, co wiązało się między innymi z zakupem nowego sprzętu informatycznego wyposażeniem uczelni w niezbędne środki ochrony osobistej jak również wskazane w komunikatach Głównego Inspektora Sanitarnego odpowiednie środki dezynfekcji. Uczelnie, zatrudniające często kilka tysięcy pracowników musiały się przystosować do warunków, jakie przyniosło otoczenie zewnętrzne.

Uczelnia powinna być przedsiębiorcza, tworzyć klimat i przestrzeń sprzyjającą rozwojowi kreatywnych postaw studentów i pracowników. Prowadzone w niej badania powinny być ukierunkowane na potrzeby gospodarki i społeczności lokalnej, ich wyniki wdrażane przez uczelnię, jak również podmioty zewnętrzne. Podjęcie tych działań wymaga jednak uprzedniego określenia misji, strategii i planów działania, w których kształcenie, badania oraz transfer technologii uzyskają właściwy priorytet³¹⁵.

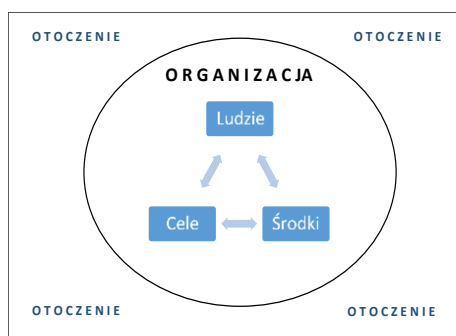
Jak wynika z powyższego, dzisiejszy uniwersytet to przedsiębiorstwo, podmiot rynkowy. Wymaga to od uczelni zmian w pojmowaniu swojej roli, działania, zastosowania odpowiednich rozwiązań w zarządzaniu, finansach oraz przyjęcia odpowiedniej strategii rozwoju. Zdaniem autorki można wskazać, że dzisiejszy uniwersytet to uniwersytet przedsiębiorczy.

³¹⁵ K. Santarek (red.), J. Bagiński, A. Buczacki, D. Sobczak, A. Szerenos, *Transfer technologii z uczelni do biznesu. Tworzenie mechanizmów transferu technologii*, Warszawa 2008, s. 141

2.4. Obszary działalności uczelni: dydaktycznej, badawczej, i innych

Uczelnie publiczne, będące jednostkami non – profit, wykonujące funkcje społeczne, stały się częścią gospodarki. W swej działalności muszą uwzględniać uwarunkowania ekonomiczne, politykę finansową państwa. Podejmując decyzje zarządcze, władze uczelni muszą umiejętnie zaplanować potencjalne przychody uczelni, ale przede wszystkim znać rzeczywiste koszty jej funkcjonowania. Bez tej znajomości bardzo trudno jest kierować uczelnią, prowadzić odpowiednią politykę kadrową, uruchamiać nowe kierunki kształcenia. Szkoły wyższe są przedsiębiorstwami, które „sprzedają” swoje produkty różnym kategoriom nabywców: indywidualnym odbiorcom, państwu, przedsiębiorstwom, społecznościom lokalnym i innym. Zarządzanie uczelnią w niczym nie odbiega od zarządzania przedsiębiorstwem. Uczelnia to organizacja, która skupia ludzi, którzy współpracują ze sobą dla realizacji określonych celów. Czym właściwie jest organizacja? Organizacja jest to specyficznym rodzajem całości, w której poszczególne elementy, poprzez swoje wzajemne relacje, wspólnie przyczyniają się do sukcesu całości³¹⁶. Organizacją można też nazwać zbiór elementów, które są wewnątrz zorganizowane i wzajemnie powiązane, działając w określonym środowisku. Funkcjonowanie organizacji w dużym stopniu zależy od jej otoczenia³¹⁷. To z otoczenia pochodzą niezbędne dla rozwoju organizacji zasoby ludzkie, środki finansowe, rzeczowe. Zmiana otoczenia ma istotne znaczenie dla działalności organizacji. Zmiana może stanowić szanse rozwojowe dla organizacji lub też może stać się zagrożeniem dla jej istnienia.

Wykres 2 Organizacja i jej elementy



Źródło: J.Kisielnicki, *Podręcznikowe Materiały Pomocnicze Wyższej Szkoły Społeczno – Ekonomicznej*, Fundacja Innowacja, s. 3

³¹⁶ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Warszawa, 1965

³¹⁷ J.Kisielnicki, *Podręcznikowe Materiały Pomocnicze Wyższej Szkoły Społeczno – Ekonomicznej*, Fundacja Innowacja, s.3

Warto tu przytoczyć również definicję przedsiębiorstwa. Za Encyklopedią zarządzania³¹⁸, przedsiębiorstwo jest to jednostka organizacyjna prowadząca działalność gospodarczą, wyodrębniona prawnie, organizacyjnie, terytorialnie i ekonomicznie, obejmująca zasoby ludzkie, finansowe, zasoby materialne i niematerialne. Może prowadzić działalność handlową, usługową lub produkcyjną. Przedsiębiorstwo posiada zdolność do czynności prawnych, a jego ustroj i forma jest określona w danym systemie prawnym. Celem przedsiębiorstwa jest działalność przynosząca zyski ze sprzedaży produktów i usług. Przedsiębiorstwa rozróżnia się ze względu na ich wielkość (mikro, małe, średnie, duże), ze względu na własność: publiczne, prywatne. Jak widać z powyższych definicji, zarówno organizacja jak i przedsiębiorstwo, jest uporządkowaną całością, posiadającą zasoby ludzkie i materialne, które mają przyczynić się do osiągnięcia zamierzonych celów. Stąd tak duże znaczenie ma odpowiednie zarządzanie każdą organizacją, przedsiębiorstwem. Zarządzanie jest zestawem działań (obejmujących planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przewodzenie, tj. kierowanie ludźmi i kontrolowanie) skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne) i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny³¹⁹. Bardzo dobrą, wg autorki, definicją oddającą zarządzanie uczelniami wyższymi jest definicja K. Koźmińskiego³²⁰ – „Zarządzanie to swego rodzaju wędrówka przez chaos, której istotą jest panowanie nad różnorodnością i przekształcenia potencjalnego konfliktu we współpracę” lub „Konstruowanie rzeczywistości z dostępnych zarządzającemu elementów”. W zarządzaniu uczelniami bardzo ważną rolę odgrywa polityka państwa, która wyznacza kierunki dla działalności uczelni. Jak już wskazano powyżej, uczelnia nie różni się co do zasady od przedsiębiorstwa, choć jej działalność nie jest prowadzona w celu osiągnięcia zysku. Zarządzanie uczelnią wyższą to również zarządzanie wieloma obszarami działalności uczelni. Obszar, zgodnie z definicją PWN³²¹, to dziedzina jakiejś działalności. W działalności uczelni można wyróżnić kilka obszarów³²². Zostały one przedstawione w poniższej tabeli.

³¹⁸ https://mfiles.pl/pl/index.php/Strona_główna, 2023

³¹⁹ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe, PWN Warszawa 1996 r., str. 7

³²⁰ A. K. Koźmiński, W. Piotrowski: *Zarządzanie* PWN, Warszawa 1996 r., str. 56

³²¹ <https://sjp.pwn.pl/slowniki/obszar.html>, 2023

³²² Wydzielenie ich ma kluczowe znaczenie m.in. dla kontroli realizacji stawianych przed nimi celów, por. M. Dymyt, *Pomiar umiędzynarodowienia szkół wyższych.* Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie / Politechnika Śląska 132, Katowice 2018, s. 94-967.

Tabela 8 Obszary działalności uczelni

Lp.	Nazwa obszaru działania
I.	Działalność podstawowa
1.	Działalność dydaktyczna
2.	Działalność naukowo - badawcza
3.	Pozostała działalność podstawowa
II.	Działalność wspomagająca
1.	Zarządzanie uczelnią
2.	Działalność na rzecz studentów, doktorantów
3.	Zarządzanie zasobami ludzkimi
4.	Zarządzanie majątkiem
5.	Zarządzanie IT

Źródło: opracowanie własne

Poniżej przedstawiono i scharakteryzowano obszary działania uczelni.

2.4.1. Działalność podstawowa

1) Działalność dydaktyczna

Kształcenie studentów i przygotowanie ich do pracy zawodowej jest główną misją uczelni, jaką nakłada na nią państwo. Działalność edukacyjna jest typową działalnością usługową. Klientem jest student, a usługodawcą – uczelnia wyższa. Usługodawca musi realizować usługę odpowiadając na potrzeby klienta. Przed zarządzającymi tego typu działalnością stoją szczególne problemy i wyzwania. W kształtującej się teorii zarządzania szkolnictwem uwaga skoncentrowana jest głównie na zagadnieniach jego sprawności i racjonalności działania³²³. Odnosi się to m.in. do takich zagadnień jak: organizacja pracy studentów w procesie edukacyjnym w szkole wyższej, szkoła wyższa jako organizacja i system społeczny, instytucjonalizacja procesów wychowawczych i system szkolnictwa wyższego, zarządzania w szkolnictwie, praca kadry kierowniczej, doskonalenie pracy dydaktycznej i naukowej, kierowanie ludźmi. Teoria zarządzania powinna także uwzględniać problemy związane z przechodzeniem od szkoły, jako organizacji formalnej do szkoły otwartej, twórczej i innowacyjnej. Cele edukacyjne szkoły wyższej są powszechnie znane i są zgodne z polityką edukacyjną państwa. Cele te realizują pracownicy naukowo – dydaktyczni. W miarę rozwoju

³²³ M. Huczek, *Marketing organizacji non profit*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu w Sosnowcu, Sosnowiec, 2003, s.83 (Huczek, 2003)

społeczno – gospodarczego kraju cele edukacyjne stają się coraz bardziej złożone. Jednym z najważniejszych zjawisk w kształceniu i wychowaniu było przejście od indywidualnej do zespołowej pracy pedagogicznej, a więc formy zespołowego osiągania założonych celów³²⁴.

Działalność dydaktyczna obejmuje swym zakresem bardzo wiele zadań³²⁵.

Kształcenie studenta rozpoczyna się od rekrutacji na wybrany kierunek, formę zdobywania wiedzy. Ustawa wskazuje przyjęcie na studia w drodze rekrutacji, potwierdzenia efektów uczenia się lub przeniesienia z innej uczelni lub uczelni zagranicznej. Uczelnia musi ustalić warunki rekrutacji, sposób jej przeprowadzenia oraz wskazać termin rozpoczęcia i zakończenia procesu rekrutacyjnego. Ustawa prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, art. 70 wskazuje na konieczność udostępnienia przez uczelnię uchwały senatu, określającej wskazane zasady i terminy najpóźniej do 30 czerwca roku poprzedzającego rok akademicki, w którym ma się odbyć rekrutacja. Uczelnia musi również określić zasady przeprowadzenia rekrutacji do szkół doktorskich. Rekrutacja do szkół odbywa się w drodze konkursu. Uczelnia musi również określić zasady rekrutacji cudzoziemców. Ważne jest również organizacyjne przygotowanie samego procesu rekrutacji – obsługa kandydatów na studia. Uczelnia przygotowuje ofertę dydaktyczną. Jest to powiązane z uruchamianiem nowych kierunków studiów, przygotowaniem i modyfikacją programów studiów, przygotowaniem planów studiów w podziale na poszczególne stopnie i formy kształcenia. Uczelnie, jeśli są uprawnione do przyznawania stopnia doktora habilitowanego w odpowiednich dziedzinach, tworzą programy studiów w sposób całkowicie autonomiczny lub zgodnie z wzorcowymi efektami kształcenia określonymi w rozporządzeniach Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego lub też zgodnie z opisem efektów kształcenia przyjętym przez daną uczelnię na podstawie decyzji podjętej przez Ministra. Bardzo ważnym elementem jest sama realizacja procesu dydaktycznego, odpowiednia obsada kadrowa i powierzanie zajęć. Nauczyciele akademicki zatrudnieni w uczelni oraz inne osoby spoza uczelni, a prowadzące zajęcia ze studentami muszą posiadać kompetencje i doświadczenie pozwalające na prawidłową realizację zajęć. Uczelnia prowadzi kształcenie na studiach na określonym kierunku, poziomie i profilu. Kształcenie prowadzone jest w dziedzinach nauki i dyscyplinach naukowych lub dziedzinie sztuki i dyscyplinach artystycznych. Podstawą prowadzenia studiów są programy studiów, które określają efekty uczenia się, opis procesu prowadzącego do uzyskania efektów uczenia się oraz liczbę punktów

³²⁴ W. Kobyliński, *Organizowanie i kierowanie szkołą*, Centrum Doskonalenia Nauczycieli im. Władysława Spasowskiego Warszawa 1990 r.

³²⁵ M. Skulmowski, *Współczesne postrzeganie roli dydaktyki w szkolnictwie wyższym – artykuł dyskusyjny*. "Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis. Oeconomica 75/2014 s.200-201.

ECTS³²⁶ przypisanych do zajęć. Zgodnie z art. 11 ust. 4, uczelnie, które prowadzą kształcenie w zakresie nauk medycznych lub nauk o zdrowiu albo w zakresie nauk weterynaryjnych mogą także uczestniczyć w sprawowaniu opieki medycznej albo weterynaryjnej w zakresie i formach określonych w przepisach o działalności leczniczej albo przepisach o zakładach leczniczych dla zwierząt.

Uczelnia zobowiązana jest przez państwo do przygotowania regulaminów studiów, prowadzenia obsługi studentów i doktorantów, dokumentowania przebiegu studiów, dyplomowania, rozliczania godzin dydaktycznych. Regulamin studiów określa organizację studiów oraz związane z nimi prawa i obowiązki studenta. Ważnym dokumentem są procedury oceny jakości kształcenia. Jakość kształcenia na studiach podlega ocenie przeprowadzanej przez Polską Komisję Akredytacyjną w formie oceny programowej. Ocena/akredytacja studiów prowadzona jest na wszystkich kierunkach. Przepisy zobowiązują uczelnie do zapewnienia wysokiej jakości kształcenia zgodnie z uregulowaniami w przepisach wewnętrznych uczelni. Istotne z punktu widzenia procesu kształcenia jest zapewnienie studentom praktyk zawodowych, nadzór nad ich realizacją oraz przygotowanie studentów do wejścia na rynek pracy. Kolejnym elementem (?), ważnym z punktu widzenia polityki państwa, samego procesu kształcenia studentów jak i podziału wielkości otrzymywanej przez uczelnię subwencji, jest umiędzynarodowienie kształcenia – wymiana studentów. Ramy umiędzynarodowienia szkolnictwa wyższego wyznacza Proces Boloński³²⁷. Polska przystąpiła do Procesu Bolońskiego w 1999 r., podpisując wraz z 28 innymi krajami europejskimi Deklarację Bolońską. W ramach współpracy wprowadzono system porównywalnych tytułów zawodowych/stopni (trzystopniowej struktury studiów), upowszechniono punktowy system rozliczania osiągnięć studentów (Europejskiego Systemu Akumulacji i Transferu Punktów, ECTS), zlikwidowano bariery mobilności studentów i pracowników oraz wzmocniono współpracę europejską w zakresie zapewniania jakości w szkolnictwie wyższym. Celem państwa polskiego było wprowadzenie m.in. ramy kwalifikacji, wzmocniono mobilność,

³²⁶ European Credit Transfer System (ECTS, ang. Europejski System Transferu Punktów) – zbiór procedur, które zostały opracowane przez Komisję Europejską, gwarantujących zaliczanie studiów krajowych i zagranicznych do programu realizowanego przez studenta w macierzystej uczelni. Komisja Europejska promuje w ten sposób współpracę pomiędzy uczelniami w zakresie wymiany studentów. Punkty ECTS są wartościami liczbowymi odpowiadającymi wkładowi pracy, którą winien wykonać student, aby otrzymać zaliczenie poszczególnych przedmiotów. Każda wartość odzwierciedla ilość pracy koniecznej do zaliczenia pojedynczego przedmiotu w stosunku do całkowitej ilości pracy wymaganej do zaliczenia pełnego roku studiów na danym wydziale. Pod uwagę brane są wszelkie formy nauki: wykłady, ćwiczenia, konwersatoria, zajęcia laboratoryjne, seminaria, prace semestralne, a także egzaminy oraz inne metody oceny. <https://ectspunkty.blogspot.com/p/ects.html>

³²⁷ B. Mazurkiewicz, *Proces Boloński a kondycja szkolnictwa wyższego w Polsce*, Świat Idei i Polityki, 16(1), 2017, s. 452-469.

otwartość międzynarodową, wspierano uczenie się przez całe życie, ukierunkowano kształcenie na studenta, zatrudnialność i uznawalność³²⁸.

Uczelnie prowadzą kształcenie na studiach pierwszego stopnia, studiach drugiego stopnia lub jednolitych studiach magisterskich. Do wejścia w życie Konstytucji dla nauki, uczelnie kształciły również na studiach doktoranckich, zwanych studiami trzeciego stopnia. Od 1 października 2018 r., zgodnie z zapisami Ustawy 2.0 uczelnia kształci uczestników szkół doktorskich. Kształcenie może być realizowane w dwóch formach: stacjonarnej i niestacjonarnej.

Zgodnie z polityką edukacyjną państwa i ideą uczenia się przez całe życie, obok podstawowej działalności dydaktycznej uczelnie prowadzą również inne formy kształcenia, takie jak studia podyplomowe, kursy, szkolenia. Uczelnie prezentują (proponują) bardzo szeroka ofertę studiów podyplomowych. Warunki (zasady), okres trwania prowadzenia studiów podyplomowych określa ustawa (art. 160). Studia podyplomowe i kursy, podobnie jak uruchamianie kierunków, podlega opiniowaniu przez organ kolegialny uczelni. Uczelnia przygotowuje program kształcenia, regulamin realizacji studiów podyplomowych i kursów, dokumentuje ich przebieg. Prowadzi – w przypadku studiów podyplomowych – proces dyplomowy. Studia podyplomowe podlegają również ocenie jakości kształcenia.

2) Działalność badawcza i rozwojowa.

Jednym z ważniejszych czynników, od których zależy tempo i poziom rozwoju gospodarczego regionu i kraju jest transfer wiedzy i jej wykorzystanie oraz innowacyjność. Jak wskazano w Rozdziale 1 (1.1. 1.1. Rola i znaczenie szkolnictwa wyższego w polityce państwa polskiego), ideą polskiej polityki publicznej jest działanie mające swoje podstawy w przeprowadzonych badaniach. Działalność badawczo – rozwojowa oraz innowacyjne rozwiązania naukowo – badawcze są warunkiem dynamiki innowacyjnej gospodarki regionu. Również z punktu widzenia samej uczelni działalność naukowo – badawcza i rozwojowa jest niezmiernie istotna. Od jakości prowadzonej działalności badawczej uczelni zależą m.in. nazwa uczelni, która wynika z potencjału naukowego szkoły wyższej. Nazwa może ulegać zmianie wraz z uzyskaniem lub utratą określonych kategorii naukowej. Najwyższą możliwą do uzyskania kategorią jest kategoria A+, najniższą zaś – kategoria C. Zgodnie z założeniami Ustawy 2.0 ewaluacja jakości działalności naukowej przeprowadzana jest w ramach

³²⁸ R. Jeż, *Proces boloński a system szkolnictwa wyższego w Polsce*, Studia Ekonomiczne, (131), 2013, s. 91-99

poszczególnych dyscyplin w odniesieniu do całej uczelni, a nie poszczególnych wydziałów. Pracownicy badawczo – dydaktyczni, badawczy realizują wiele projektów badawczych. Proces pozyskania, realizacji i rozliczenia projektów wymaga właściwego, zgodnego z wytycznymi jednostki finansującej projekt, dokumentowania wydatkowanych środków. Finansowanie działalności naukowej może odbywać się przy udziale kapitału publicznego i prywatnego. Jednak to przede wszystkim kapitał publiczny zainwestowany w powstawanie nowej wiedzy, rozumianej jako dobro publiczne, generuje ogólnospołeczne korzyści³²⁹. Dzielenie się wytworzoną wiedzą jest bowiem misją jednostek naukowych. Kapitał prywatny firm, które tworzą know-how na własny użytek w celach komercyjnych, nie sprzyja dzieleniu się wiedzą i nie generuje korzyści ogólnospołecznych. Można wyróżnić dwa podstawowe modele dystrybucji środków finansowych na działalność naukową: instytucjonalny i projektowy. W modelu instytucjonalnym środki na działalność naukową przekazywane są bezpośrednio jednostkom naukowym z wykorzystaniem algorytmu określającego podział subwencji z budżetu państwa. W modelu projektowym, badacze lub zespoły naukowe konkurują pomiędzy sobą o środki pozyskiwane w drodze postępowania konkursowego. Środki w tym przypadku są przekazywane bezpośrednio zespołom naukowym lub badaczom zatrudnionym w jednostkach naukowych. Podstawowym strumieniem finansowania działalności naukowej w modelu instytucjonalnym jest subwencja otrzymywana przez uczelnie z budżetu państwa.

W celu wspierania działalności naukowej w Polsce zostały powołane przez Rząd agencje wykonawcze Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego: Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBR³³⁰) i Narodowe Centrum Nauki (NCN)³³¹.

NCBR jest jednostką realizującą zadania z zakresu polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa. Zarządza strategicznymi programami badań naukowych i prac rozwojowych, które bezpośrednio przekładają się na rozwój innowacyjności jak również je realizuje. NCBR realizuje programy i projekty krajowe³³², w ramach których wspierane są badania stosowane i prace B+R, finansowana jest komercjalizacja i transfer wyników z jednostek naukowych do gospodarki. W ramach tych programów wspierany jest też rozwój młodej kadry naukowej. Działania mają się przyczynić do wzmocnienia współpracy między polskim biznesem oraz przyczyniać się do komercjalizacji efektów badań naukowych

³²⁹ A. Tomczyńska *Systemy publicznego finansowania nauki w ujęciu międzynarodowym*, Typologia i ewolucja publicznych systemów finansowania nauki, , Ośrodek Przetwarzania Informacji – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa, 2016, str. 15

³³⁰ Ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 roku o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (Dz. U. 2010, Nr 96 poz. 616), 2010

³³¹ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Nauki, Dz.U. 2018, poz. 947, z późn. zm., 2010

³³² <https://www.ncbr.gov.pl/>, 2023

z korzyścią dla polskiej gospodarki. Inną grupą programów są programy strategiczne. Podstawę ich przygotowania stanowi Krajowy Program Badań, ustanowiony uchwałą Rady Ministrów z dnia 16 sierpnia 2011 r. Dokument określa strategiczne kierunki badań naukowych i prac rozwojowych. Przykładem programu jest Strategiczny program badań naukowych i prac rozwojowych „Środowisko naturalne, rolnictwo i leśnictwo” – BIOSTRATEG.

W porozumieniu z ministrem obrony narodowej i ministrem spraw wewnętrznych NCBR prowadzi działania związane z badaniami na rzecz bezpieczeństwa i obronności. W konkursach na konkretnie sprecyzowane tematy badawcze finansowane są przedsięwzięcia, które w największym stopniu zapewnią zwiększenie bezpieczeństwa narodowego. Celem realizacji projektów w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa jest dążenie do niezależności technologicznej poprzez tworzenie polskiego „know-how” w obszarze technologii w tym zakresie. NCBR jest instytucją pośredniczącą w przekazywaniu funduszy w ramach trzech programów operacyjnych w Perspektywie Finansowej na lata 2014-2020, tj.: Programu Inteligentny Rozwój, Programu (PO IR), Programu Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER) oraz Programu Polska Cyfrowa (PO PC).

Program Operacyjny Inteligentny Rozwój jest największym w Unii Europejskiej programem wspierającym rozwój badań i tworzenie innowacji. Naukowcy i przedsiębiorcy mogą uzyskać dofinansowanie m.in. na wspólne prowadzenie przedsięwzięć badawczo-rozwojowych, a wyniki prac B+R znajdują praktyczne zastosowanie w gospodarce. Celem Programu jest wsparcie powstawania innowacji: od tworzenia koncepcji nowatorskich produktów, usług lub technologii, przez przygotowanie prototypów/linii pilotażowych aż po ich komercjalizację.

Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój ma na celu poprawę polityki i działań publicznych na rzecz rynku pracy, edukacji i całej gospodarki. Ma wzmocnić szkolnictwo wyższe ukierunkowane na potrzeby rozwoju, promocję innowacji społecznych i współpracy ponadnarodowej.

Program Polska Cyfrowa wspiera poszerzenie dostępności do Internetu, stworzenie przyjaznej dla obywatela e-administracji, która umożliwi załatwianie wielu spraw za pośrednictwem komputera oraz upowszechnienie w społeczeństwie wiedzy i umiejętności korzystania z komputerów.

NCN zostało powołane do wspierania działalności naukowej w zakresie badań podstawowych, czyli prac eksperymentalnych lub teoretycznych podejmowanych przede wszystkim w celu zdobycia nowej wiedzy o podstawach zjawisk i obserwowalnych faktów, bez nastawienia na bezpośrednie zastosowanie komercyjne. Narodowe Centrum Nauki ogłasza

konkursy na finansowanie projektów badawczych (badań podstawowych)³³³ realizowanych w formie:

- 1) projektów badawczych, w tym finansowanie zakupu lub wytworzenia aparatury naukowo-badawczej niezbędnej do realizacji tych projektów,
- 2) niepodlegających współfinansowaniu z zagranicznych środków finansowych projektów badawczych realizowanych w ramach programów lub inicjatyw międzynarodowych ogłaszanych we współpracy dwu- lub wielostronnej albo projektów badawczych realizowanych przy wykorzystaniu przez polskie zespoły badawcze wielkich międzynarodowych urządzeń badawczych,
- 3) projektów badawczych realizowanych przez osoby rozpoczynające karierę naukową, w tym mających na celu stworzenie unikatowego warsztatu naukowego lub powołanie nowego zespołu naukowego,
- 4) stypendiów doktorskich i staży po uzyskaniu stopnia naukowego doktora,
- 5) projektów badawczych dla doświadczonych naukowców mających na celu realizację pionierskich badań naukowych, w tym interdyscyplinarnych, ważnych dla rozwoju nauki, wykraczających poza dotychczasowy stan wiedzy, i których efektem mogą być odkrycia naukowe.

Programy Ramowe Unii Europejskiej to kolejne źródło finansowania badań i innowacji w Europie. Obecny Program Ramowy – Horyzont 2020 (H2020)³³⁴ to ponad 77 mld euro na projekty badawcze i wdrożeniowe. Jest największym w historii Unii programem w zakresie badań naukowych i innowacji. Obejmuje trzy dotychczas odrębne programy wspierania badań na poziomie unijnym:

- 1) 7. Program Ramowy UE w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji,
- 2) Dedykowaną innowacyjności część Programu Ramowego na Rzecz Konkurencyjności i Innowacji (CIP),
- 3) Działania Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii (EIT).

Struktura programu Horyzont 2020 została oparta na trzech zasadniczych, wzajemnie wspierających się priorytetach:

- 1) Doskonała baza naukowa - wzmocnienie jakości bazy naukowej Unii i podniesienie konkurencyjności badań naukowych i innowacji Unii Europejskiej w skali globalnej,

³³³ <https://www.ncn.gov.pl/finansowanie-nauki/konkursy>, 2023

³³⁴ https://www.kpk.gov.pl/?page_id=59, 2023

- 2) Wiodąca pozycja w przemyśle - przyspieszenie rozwoju technologii i innowacji, które zapewnią podstawy działania przedsiębiorstwom przyszłości i pomogą innowacyjnym europejskim MŚP przeobrazić się w wiodące firmy na rynku światowym,
- 3) Wyzwania społeczne - jest odpowiedzią na priorytety polityki i najważniejsze wyzwania społeczne, określone w strategii „Europa 2020”. Priorytety obejmują m.in. takie wyzwania jak: zdrowie, zmiany demograficzne i dobrostan, bezpieczna, czysta i efektywna energia czy Bezpieczne społeczeństwa – ochrona wolności i bezpieczeństwa Europy i jej obywateli.

Przykładowymi zagadnieniami w H2020 są m.in. ułatwianie drogi „od pomysłu do przemysłu”, interdyscyplinarne i międzysektorowe badania naukowe i innowacje czy poszerzenie uczestnictwa w badaniach naukowych i innowacyjności w UE.

Jak widać z powyżej przedstawionej krótkiej charakterystyki, źródeł finansowania/dofinansowania badań jest bardzo dużo. Powyżej wskazano najważniejsze. Do nich należałoby jeszcze dodać programy Ministra Nauki i Szkolnictwa, Ministra Zdrowia czy Ministra Kultury. Wynika z tego, że uczelnie muszą posiadać wyspecjalizowane zespoły, które będą potrafiły nieść pomoc kadrze akademickiej w pozyskiwaniu, dokumentowaniu i rozliczaniu otrzymanych przez uczelnie/badaczy środków. Z obserwacji autorki wynika, że często działy/biura mające w swoich kompetencjach wskazane wyżej działania, nie zawsze są w stanie udźwignąć nałożone na nie zadania.

Bardzo ważna dla rozwoju uczelni jest współpraca naukowa. Uczelnie zawierają porozumienia i umowy dotyczące współpracy naukowej zarówno na szczeblu krajowym jak i międzynarodowym. W ramach współpracy realizowane są wspólne badania, sympozja, konferencje czy też staże pracowników w partnerskich uczelniach, jednostkach badawczych, przemyśle. Współpraca często skutkuje realizacją wspólnych projektów, publikacją artykułów. Istotnym jest kształcenie własnej kadry naukowej. Uzyskiwanie przez nauczycieli akademickich stopni i tytułów naukowych (doktoryzowanie, habilitacje, profesury), w świetle Ustawy 2.0, nie jest już obligatoryjne. Dla przykładu nauczyciel akademicki, który uzyskał stopień dr, posiada duży potencjał naukowy czy dydaktyczny, poparty wdrożeniami, publikacjami, może ubiegać się o stanowisko profesora uczelni, co w myśl przepisów obowiązujących do października 2018 r. nie było możliwe. Jednak wielu pracowników badawczych, badawczo - dydaktycznych i dydaktycznych dąży do uzyskania kolejnych stopni i tytułów.

Ważnym wyzwaniem dla uczelni, jakie stawia przed nią państwo, jest komercjalizacja i transfer wyników badań. Uczelnie posiadają laboratoria akredytowane, centra

przedsiębiorczości i transferu technologii, inkubatory przedsiębiorczości czy parki naukowo-technologiczne, naukowe. Przez te jednostki uczelnie dokonują transferu wiedzy do przemysłu, udzielają licencji. Wiąże się to z obszernym zagadnieniem związanym z zarządzaniem kapitałem intelektualnym. Zarządzanie kapitałem intelektualnym to m.in. zarządzanie własnością intelektualną uczelni, identyfikowanie oraz ewidencja własności intelektualnej - prawa autorskie wynikające z realizacji zadań w ramach stosunku pracy i z umów o dzieło, ochrona praw własności przemysłowej, polityka ochrony praw podmiotowych i własności intelektualnej, aspekty etyczne ochrony własności intelektualnej.

3) Pozostała działalność podstawowa

Prowadzone przez uczelnie badania, osiągnięte wyniki wymagają upowszechniania. Osiągnięcia naukowe, kulturalne i osiągnięcia techniki powinny być rozpowszechniane, tak by mogły trafić do jak najszerszej grupy odbiorców. Odbywa się to poprzez m.in. działalność biblioteczną, informację naukowo-techniczną, działalność wydawniczą. Uczelnie prowadzą muzea, organizują festiwale nauki, uniwersytety dziecięce czy też uniwersytety III wieku.

Jak już wskazano w Rozdziale I, punkt 3, uczelnie prowadzą działania na rzecz społeczności lokalnych i regionalnych. Warunki, w jakich funkcjonuje szkolnictwo wyższe, wymusiły działalność uczelni na rzecz jej otoczenia, relacje z sektorem przedsiębiorstw, relacje z sektorem publicznym oraz relacje z sektorem pozarządowym (trzecia misja uczelni). Szczególnie istotny jest wymiar regionalny tych stosunków, związany z lokalizacją uczelni. Uczelnia wyższa powinna mieć wyraźnie sformułowaną misję regionalną. Brak takiej misji może skutkować m.in. niezgodnością oczekiwań lokalnego rynku pracy i lokalnej oferty kształcenia na poziomie wyższym. Uczelnia wyższa jest systemem otwartym. Otoczenie wywiera wpływ na jej funkcjonowanie i odwrotnie. Zintensyfikowanie współpracy z branżą przemysłową jest jedną z najistotniejszych szans polskiego szkolnictwa wyższego. Standardy w tej dziedzinie wyznaczają uczelnie na zachodzie Europy i w Stanach Zjednoczonych, gdzie wspólne przedsięwzięcia tego typu nie tylko stanowią znaczące źródło finansowania działalności badawczej, ale również zapewniają jej odpowiednią dynamikę. W Polsce nowe mechanizmy finansowania nauki, dostępne po wejściu do UE oraz skromność środków budżetowych przeznaczonych na badania skłaniają uczelnie do przyjmowania sprawdzonych na zachodzie wzorców. Najwięcej do zrobienia mają w tym zakresie uniwersytety, uczelnie techniczne są z racji swojego profilu bliższe przemysłowi i łatwiej przychodzi im znajdowanie

potencjalnych partnerów. Uniwersytety mają natomiast do pokonania nie tylko bariery techniczno – organizacyjne, ale również bariery świadomościowe – zarówno po stronie samego uniwersytetu jak i podmiotów biznesowych.

Ciekawe badania socjologiczne dotyczące potencjalnej współpracy uczelni z przemysłem przeprowadzono na Uniwersytecie Jagiellońskim. Tomasz Adamski³³⁵, doktorant na Wydziale Filozoficznym UJ, opisał wyniki tych badań. Wskazał na istnienie ogromnego potencjału do rozwoju współpracy z branżą przemysłową na Uniwersytecie Jagiellońskim. Wskazał również, że istnieje wśród kadry naukowej rozpowszechniona i jasno artykułowana świadomość korzyści, jakie niesie za sobą taka współpraca. Kadra naukowa wyraża chęć i gotowość nawiązania partnerstwa z firmami, często proponując konkretne pomysły na takie partnerstwo. Należy jednak przełamać bariery po stronie uczelni typu przestarzały system nastawiony na badania podstawowe, brak odpowiedniej aparatury, problemy biurokratyczne, niewydolność administracji, kwestie prawne (kto ma prawo do wyników?) – niejasności wokół praw autorskich, brak wsparcia instytucjonalnego. Bariery dostrzegane po stronie branży przemysłowej to m.in. brak adekwatnego zaplecza finansowego w polskich firmach, niechęć firm do inwestowania w długofalowe projekty, różne priorytety: biznesmeni chcą szybkich zysków, a w nauce potrzeba czasu, słabość sektora nowych technologii w Polsce (firmy słabo rozwinięte technologicznie). Jeżeli zostaną przełamane bariery i wdrożone zostaną skuteczne działania mogące je zlikwidować, istnieje szansa na znaczny wzrost realizowanych projektów akademicko – przemysłowych.

Działalność uczelni na rzecz otoczenia może obejmować następujące zagadnienia:

- komercjalizacja wyników badań naukowych,
- uczestnictwo w inicjatywach regionalnych (mających na celu podniesienie konkurencyjności gospodarczej i atrakcyjności regionów),
- współpraca uczelni z pracodawcami w celu dostosowania programów kształcenia do wymagań rynku pracy,
- udział praktyków spoza uczelni w procesie kształcenia oraz w badaniach naukowych.

W celu realizacji wskazanych założeń uczelnie wyższe mogą – zgodnie z artykułem 148 Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce – tworzyć akademickie inkubatory przedsiębiorczości, centra transferu technologii (art. 148 ust. 4 UPSWIN), parki naukowo – technologiczne. Akademickie inkubatory przedsiębiorczości mogą być tworzone przez uczelnię w celu wspierania

³³⁵ T. Adamski, *Między uczelnią a przemysłem – szanse, bariery, rozwiązania*, Nauka i Biznes, Kraków 2005, Centrum Innowacji, Transferu Technologii i Rozwoju Uniwersytetu Jagiellońskiego, str. 61-65

działalności gospodarczej pracowników uczelni, doktorantów oraz studentów. Inkubator może być utworzony w formie spółki celowej lub ogólnouczelnianej jednostki organizacyjnej. Celem centrów transferu technologii jest komercjalizacja bezpośrednia. Ustawa określa rodzaj komercjalizacji jako sprzedaż wyników działalności naukowej lub sprzedaż know-how związanego z tymi wynikami albo oddawanie do używania tych wyników lub know-how. Sprzedaż odbywa się na podstawie umowy licencyjnej, najmu lub dzierżawy. Centrum może być utworzone tylko w formie ogólnouczelnianej jednostki organizacyjnej. Uczelnia może prowadzić działania związane z komercjalizacją w ramach jednoosobowych spółek kapitałowych (spółki celowe, art. 150 ust. 1 UPSWIN). Uczelnia może zatem powierzyć spółce celowej zadania związane z komercjalizacją bezpośrednią (zamiast centrum transferu technologii) oraz z zarządzaniem infrastrukturą badawczą uczelni.

Jednym z głównych priorytetów państwa, realizowanych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Ministerstwo Rozwoju i Technologii jest doprowadzenie do zacieśnienia więzi i zwiększenia efektywności współpracy pomiędzy uczelniami i gospodarką w celu uzyskania poprawy w sferze komercjalizacji badań i doprowadzenia do znaczącego przyspieszenia procesu wprowadzania na rynek innowacyjnych produktów i usług, zwłaszcza tych, które niosą w sobie elementy wysokich technologii. Bardzo ważne w tym działaniu jest uwzględnienie uwarunkowań wynikających ze specyfiki i potrzeb regionów oraz funkcjonujących w nich przedsiębiorstw.

Parki technologiczne, naukowo- technologiczne stanowią swoistego rodzaju narzędzie polityki innowacyjnej państwa, której nadrzędne zamierzenie ukierunkowane jest na podniesienie konkurencyjności gospodarki zarówno w skali regionalnej, jak i krajowej. Na gruncie prawodawstwa polskiego parki technologiczne definiuje się jako zespół wyodrębnionych nieruchomości wraz z infrastrukturą techniczną, utworzony w celu dokonywania przepływu wiedzy i technologii pomiędzy jednostkami naukowymi przedsiębiorcami, na którym oferowane są przedsiębiorstwom, wykorzystującym nowoczesne technologie, usługi w zakresie doradztwa w tworzeniu i rozwoju nowych przedsiębiorstw, transferu technologii oraz przekształcania wyników badań naukowych i prac rozwojowych w innowacje technologiczne, a także stwarzające tym przedsiębiorcom możliwość prowadzenia działalności gospodarczej przez korzystanie z nieruchomości i infrastruktury technicznej na zasadach umownych³³⁶.

³³⁶ Pojęcie parku technologicznego zdefiniowane zostało w polskim ustawodawstwie w Ustawie z dnia 20 marca 2002 r. o finansowym wspieraniu inwestycji (Dz. U. Nr 41, poz. 363), 2002

Stworzenie parków technologicznych w Polsce otworzyło nowy rozdział w historii polskiego przemysłu. Od połowy lat dziewięćdziesiątych, a więc od momentu, kiedy powstały, nastąpiło bowiem zacieśnienie współpracy między przedsiębiorstwami a instytucjami naukowymi, przyczyniając się w znacznym stopniu do poprawy warunków funkcjonowania tych podmiotów.

Pierwszym i najbardziej relewantnym z efektów, jakie na polską gospodarkę wywarło tworzenie parków technologicznych, jest pomoc instytucjom badawczym i naukowym. Do tej pory obszar ten, finansowany ze środków budżetu państwa borykał się ze znacznymi problemami w pozyskiwaniu kapitału, niezbędnego do jego funkcjonowania i rozwoju. Powstanie parków technologicznych pozwoliło na nawiązanie współpracy z przedsiębiorcami, wspólne prowadzenie badań i komercjalizację ich wyników. Jednym z rezultatów tej współpracy było powstanie nowej generacji firm typu spin – off, będących wydzieloną częścią lokalnych uczelni, kooperujących z parkami i ich lokatorami.

Funkcjonowanie parków technologicznych przyczynia się również do:

- na poziomie regionu: podniesienia konkurencyjności lokalnej gospodarki, wzrostu udziału dóbr i usług wysokiej technologii w strukturze produkcji,
- na poziomie przedsiębiorstw: tworzenia nowych miejsc pracy, wzrostu poziomu inwestycji w działalność badawczo – rozwojową, wzrostu innowacyjności, akumulacji kapitału ludzkiego.

Parki mogą być powoływane przez uczelnie w formie spółek kapitałowych (spółek celowych). Przy okazji działalności uczelni na rzecz miasta, regionu warto też wspomnieć o tym, że uczelnie działające w dziedzinie nauk medycznych i weterynaryjnych wykonują zadania dydaktyczne i badawcze w powiązaniu z udzielaniem świadczeń zdrowotnych i weterynaryjnych. Studenci odbywają praktyki w szpitalach, klinikach, ucząc się i pomagając personelowi medycznemu.

2.5. Zarządzanie uczelnią: zarządzanie zasobami ludzkimi, majątkiem, IT

Jak wskazano powyżej, zarządzanie uczelnią nie różni się od zarządzania przedsiębiorstwem. Uczelnie wyższe muszą dostosować struktury związane z zarządzaniem finansami i majątkiem do wymogów wolnego rynku, zmian na rynku pracy jak i w otoczeniu gospodarczym oraz społecznym. Zarządzanie szkołą wyższą ma dwa aspekty, które są ze sobą ściśle powiązane: pierwszy związany z zadaniami określonymi w Ustawie, drugi związany z zapewnianiem

funkcjonowania i rozwoju uczelni. Zarządzanie zadaniami związanymi z kształceniem studentów i badaniami naukowymi wymaga pozyskania wysokokwalifikowanej kadry naukowo – badawczej. Kadra naukowo - dydaktyczna jest najważniejszym i podstawowym potencjałem uczelni wyższej. Od kompetencji i wiedzy nauczycieli akademickich zależy nie tylko jakość procesu dydaktycznego, ale też jakość prowadzonych badań naukowych określająca pozycję uczelni i jej atrakcyjność dla studentów. Wysoka jakość prowadzonych badań ma wpływ na wielkość pozyskiwanych środków finansowych. Niezbędnym składnikiem wykonywanych badań naukowych jest nowoczesna aparatura naukowo - badawcza, wykorzystywana również do procesu dydaktycznego. Równie ważnym elementem jest posiadana przez uczelnie odpowiednia baza dydaktyczna (laboratoria, sale wykładowe, ćwiczeniowe, dostęp do Internetu). Kadra naukowa, baza dydaktyczna, aparatura – wyznaczają możliwą do kształcenia liczbę studentów, liczbę kierunków i specjalności kształcenia, rodzaj prowadzonych studiów, rodzaj prowadzonych badań oraz zakres współpracy uczelni z otoczeniem. Zarządzanie to ogół działań zmierzających do efektywnego wykorzystania zespołów ludzkich i środków materialnych, realizowanych w celu osiągnięcia wcześniej sformułowanych założeń³³⁷. Zarządzanie to proces polegający na podejmowaniu przez zarządzających wielu różnych – wzajemnie powiązanych – decyzji i działań, które zmierzają do zapewnienia takiego funkcjonowania organizacji, aby skutecznie i w sposób społecznie akceptowalny osiągnąć jej cele. Zarządzanie uczelniami ma jednak swoją specyfikę. Wynika ona z przynależności uczelni do jednostek sfery użyteczności publicznej, których celem nie jest maksymalizacja zysku, ale jak najlepszy poziom zaspokojenia potrzeb społecznych. Uczelnie wyższe mają do spełnienia bardzo szeroki zakres zadań nałożonych przez państwo, a to sprawia, że kierowanie nimi jest procesem wielopłaszczyznowym. Wielkość uczelni, ich specyfika, struktura sprawia, że stopień trudności zarządzania nimi jest znacznie bardziej skomplikowany niż zarządzanie dużym przedsiębiorstwem. Zadania realizowane przez uczelnie są złożone i zhierarchizowane. Uczelnia formułuje i kontroluje przyjętą strategię rozwoju uczelni. Strategia jest wyznacznikiem kierunku w jakim uczelnia zmierza. Właściwe dobrane cele, zidentyfikowanie mocnych i słabych stron uczelni, świadomość zagrożeń ale też uświadomienie szans pozwala dokonać wyboru systemu zarządzania uczelnią i jej organizacji. Uczelnia to właściciel majątku, który sprawuje nadzór właścicielski. Zarządzanie finansami to dbałość o zachowanie płynności finansowej, zarządzanie budżetem, planowanie finansowe i niezwykle istotna z punktu widzenia oceny

³³⁷ Definicja na podstawie Encyklopedia organizacji i zarządzania, PWE, Warszawa 1982.

uczelni – sprawozdawczość finansowa. Wiąże się z tym obsługa finansowo – księgowa. Obsługa finansowo - księgowa, to nie tylko faktury i dokumenty, to przede wszystkim polityka rachunkowości, i opisane w niej zasady, na podstawie których działa uczelnia. Z racji swoich obowiązków albo z racji nałożonych obowiązków, kwestura „stoi” na straży finansów uczelni. Od jakości pracy kwestury zależy, czy funkcjonowanie uczelni będzie oparte na rzetelnej informacji o jej finansach, na podstawie której zarządzający podejmują decyzje mające znaczący wpływ na funkcjonowanie całej uczelni. Decyzje kadry zarządzającej nie mogą być oparte o domysły czy intuicję tylko o rzetelne i wiarygodne informacje pochodzące z ksiąg rachunkowych. Kwestura bierze udział w procesie zarządzania uczelnią poprzez dostarczanie aktualnych i rzetelnych informacji o finansach przedsiębiorstwa. Powyższe zadania można nazwać zarządzaniem strategicznym uczelnią. Zarządzanie strategiczne to „proces informacyjno-decyzyjny, który jest wspomagany funkcjami planowania, organizacji, motywacji i kontroli. Jego celem jest rozstrzyganie o kluczowych problemach działalności przedsiębiorstwa, o jego przetrwaniu i rozwoju, ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływań otoczenia i węzłowych czynników własnego potencjału wytwórczego³³⁸”. Do realizacji celów strategicznych, niezbędne jest bieżące planowanie i monitorowanie zadań uczelni. Dużą wagę należy przyłożyć do zarządzania projektami (badawczymi i rozwojowymi, dydaktycznymi itp.). Właściwa obsługa prawna uczelni, niezwykle istotna z punktu widzenia wielości przepisów dotyczących uczelni, jest niezbędna w celu uniknięcia błędów formalno – prawnych. Ważny jest również audyt wewnętrzny, który dokonuje oceny i informuje o efektywności procesów zachodzących w uczelni, zarządzaniu ryzykiem, dokonuje kontroli realizacji zadań zmierzających do osiągnięcia celów strategicznych, operacyjnych, finansowych uczelni. Dodatkowo istotne jest zapewnienie bezpieczeństwa informacji – zachowanie poufności, integralności i dostępności informacji. Zasady i regulacje zapewniające ochronę danych, m.in. osobowych, na uczelni określa Polityka bezpieczeństwa danej uczelni. Wskazuje środki techniczne i organizacyjne służące zapewnieniu ochrony danych oraz tryb postępowania w przypadku stwierdzenia naruszenia zabezpieczenia danych w systemie informatycznym lub w kartotekach papierowych, albo w sytuacji podejrzenia o takim naruszeniu. Obok wymienionych zadań można jeszcze wskazać konieczność posiadania przez uczelnie instrukcji kancelaryjnej i archiwizacyjnej. Wskazana powyżej, codzienna realizacja zadań, wymaga właściwego planowania. Zapewnia warunki do realizacji celów strategicznych i podejmowania bieżących decyzji. Działalność taką można nazwać zarządzaniem operacyjnym. Wywiera ono

³³⁸ A. Stabryła, *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, Warszawa

bezpośredni wpływ na funkcjonowanie całej uczelni. Szkoły wyższe zarządzają ofertą edukacyjną, naukowo-badawczą i usługową.

Obecnie kłopoty z naborem na studia ma większość uczelni. Uczelnie próbują przyciągać potencjalnych studentów stosując różnego rodzaju zachęty. Dr K. Pawłowski wskazuje, że przenosząc doświadczenie z gospodarki na szkolnictwo wyższe można prognozować, że przetrwają uczelnie mające najsilniejszą markę oraz te, które oferować będą usługę (tzn. możliwość uzyskania tytułu) za jak najniższą cenę, przy czym liczy się nie tylko wysokość czesnego, ale cena czasu i wielkość wysiłku koniecznego do uzyskania dyplomu. W czasach dużej konkurencyjności na rynku edukacyjnym duże znaczenie odgrywają zatem działania marketingowe. Marketing może być ważnym środkiem do pokonania szeregu niedoskonałości w obszarze edukacji. Marketing usług edukacyjnych jest bardzo istotny ze względu na kluczową rolę, jaką odgrywa wiedza w rozwiązywaniu problematyki w zakresie intelektualnego rozwoju jednostki i społeczeństwa. Dla określenia prawidłowej strategii rozwoju szkoły wyższej zasadnicze znaczenie ma uświadomienie sobie, zarówno przez kierownictwo uczelni jak i przez całą społeczność akademicką swojej pozycji na optymalnych dla danej uczelni rynkach docelowych, szczególnie dla uczelni ponadlokalnych. Zarządzanie marketingowe pozwala skutecznie uzyskać przewagę konkurencyjną na rynkach docelowych o ile dobierze się właściwą strategię oraz odpowiednie narzędzia zarządzania marketingowego. Niezależnie od wielkości szkoły wyższej można wyróżnić sześć podstawowych narzędzi zarządzania marketingowego, które w różnych proporcjach powinny funkcjonować w każdej szkole wyższej, wpisującej do swojej misji trwałe funkcjonowanie i rozwój³³⁹. Narzędziami tymi są:

- właściwy dobór i nieustanne doskonalenie oferty programowej adresowanej do kandydatów na studia,
- poszukiwanie nowych obszarów badań oraz poszerzenie oferty ekspercko-konsultacyjnej w wybranych dziedzinach,
- promocja (zarówno oferty dydaktycznej, jak i badań naukowych, oferty ekspertyz i konsultingu),
- PR (Public Relations) rozumianych jako systematyczne budowanie zaufania do szkoły wyższej wszystkich interesariuszy jak i całej opinii publicznej oraz władz publicznych,
- budowanie silnej marki uczelni zapewniającej perspektywę długotrwałego rozwoju,

³³⁹ K. Pawłowski, „Zarządzanie marketingowe szkoła wyższą w warunkach silnej konkurencji na rynku edukacyjnym – refleksje z perspektywy rektora uczelni niepublicznej <http://www.krzysztof.pawlowski.pl/okiem.php>, 02.04.2011 r.)

- badania rynku edukacyjnego, oceny programów i stopnia satysfakcji studentów i absolwentów.

W większości krajów wykształcenie wyższe stało się „towarem”, który może być kupowany i sprzedawany. Dlatego rynek edukacyjny, podobnie jak komercyjny podlega tym samym procesom biznesowym. Szkoły wyższe musiały się nauczyć budować swoją markę. Bo silna marka to dziś najlepszy sposób, aby przetrwać na rynku edukacji. W działalności promocyjnej uczelnie dbają o odpowiednie przygotowanie i dystrybucję materiałów promocyjnych, stosują profesjonalne systemy wizualizacji, prowadzą strony internetowe. Działania promocyjne realizowane są dziś przede wszystkim przez media społecznościowe (Facebook, YouTube, Skype, Yahoo, Twitter itp.) . Są one narzędziami komunikacji społecznej. To, co ważne pozwalają użytkownikom na interakcje. Media społecznościowe scalają traktowane do tej pory oddzielnie role rekrutacyjne, marketingowe i komunikacyjne. Należy wskazać, że korzystanie z mediów społecznościowych jest najtańszą metodą rekrutacji. Uczelnia dzięki ich zastosowaniu ma kontakt z potencjalnymi studentami, uzyskuje informacje od studentów, informuje o wydarzeniach i promuje swoją markę. Media społecznościowe wypierają tradycyjne formy komunikacji, promocji. Jak wynika z licznych analiz, badań, są najlepszą formą dotarcia do potencjalnych studentów praktycznie z całego świata.

2.5.1. Zasoby ludzkie uczelni

W Ustawie prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, w art. 112, wskazano grupy pracowników uczelni. Są to: nauczyciele akademicki oraz pracownicy niebędący nauczycielami akademickimi. Ustawa określa jaka osoba może być nauczycielem akademickim, jakie powinna spełnić wymagania i jakie powinna mieć kwalifikacje. Polityka państwa w zakresie zatrudniania nauczycieli akademickich ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia wysokiej jakości szkolnictwa wyższego, promowania rozwoju naukowego i intelektualnego oraz osiągania celów edukacyjnych. Nauczyciele akademicki zatrudniani są w grupach pracowników: dydaktycznych, badawczych, badawczo – dydaktycznych. Każdej grupie przypisane zostały odpowiednie zadania. Ustawa wskazuje również stanowiska, na których mogą być zatrudnieni nauczyciele (profesora, profesora uczelni, adiunkta i asystenta). Ustawa pozwala uczelniom na autonomiczne określanie innych stanowisk pracowniczych dla nauczycieli akademickich niż te, które zostały wskazane bezpośrednio w ustawie oraz wymagań kwalifikacyjnych niezbędnych do ich zajmowania (np. stanowiska lektora, instruktora itp.). Zgodnie z polityką Ministerstwa, wprowadzono stanowisko profesora uczelni,

na którym może być zatrudniona osoba legitymująca się co najmniej stopniem doktora oraz dodatkowymi osiągnięciami dydaktycznymi, zawodowymi, naukowymi bądź naukowo-dydaktycznymi. Stanowisko profesora uczelni zastąpi stanowiska profesora nadzwyczajnego i profesora wizytującego występujące w obecnym stanie prawnym. Nauczyciela akademickiego obowiązuje zadaniowy czas pracy, który jest zdefiniowany w Kodeksie pracy i stanowi alternatywną formę rozliczania pracownika z czasu pracy. Określono maksymalny roczny wymiar zajęć dydaktycznych, który będzie wynosił do 240 godzin dydaktycznych – dla pracownika badawczo-dydaktycznego, do 360 godzin dydaktycznych – dla pracownika dydaktycznego oraz do 540 godzin dydaktycznych dla pracownika dydaktycznego zatrudnionego na stanowisku lektora lub instruktora, jeżeli statut przewiduje takie stanowiska. Ustawa nie wskazuje natomiast minimalnego wymiaru zajęć dydaktycznych. Przewidziano możliwość prowadzenia zajęć dydaktycznych w godzinach ponadwymiarowych i określono ich maksymalny wymiar.

Każdy nauczyciel akademicki podlega ocenie okresowej dokonywanej nie rzadziej niż raz na 4 lata lub na wniosek rektora, jako przełożonego wszystkich pracowników uczelni. Rektor określa kryteria i tryb dokonywania oceny okresowej dla poszczególnych grup pracowników oraz wskazania podmiotu dokonującego tej oceny (po zasięgnięciu opinii związków zawodowych, samorządu studenckiego i samorządu doktorantów), a także określa zasady dokonywania oceny nauczyciela akademickiego w zakresie wypełniania przez niego obowiązków związanych z kształceniem przez studentów i doktorantów. W ustawie wskazano, że ocena okresowa może być pozytywna albo negatywna, a w przypadku oceny negatywnej, kolejna ocena okresowa będzie dokonywana nie wcześniej niż po upływie 12 miesięcy

Zasoby ludzkie uczelni są najważniejszym elementem stanowiącym o potencjale uczelni, pozwalającym na realizację jej podstawowych zadań w zakresie kształcenia studentów oraz prowadzenia badań naukowych. Podstawowym działaniem władz uczelni powinno być prowadzenie racjonalnego zarządzania potencjałem ludzkim, planowanie niezbędnych zasobów i prowadzenie polityki zatrudnienia. Wysokiej jakości kadra naukowo-dydaktyczna to najważniejszy element potencjału uczelni, który ma decydujący wpływ na jakość prowadzonych badań naukowych oraz proces dydaktyczny. Nadrzędnym celem polityki kadrowej uczelni powinno być tworzenie profesjonalnego zespołu kadry badawczo-dydaktycznej, wskazanie najważniejszych kierunków jej rozwoju oraz wzmocnieniu kapitału ludzkiego. Władzom uczelni zależy na stałym podnoszeniu poziomu kształcenia, badań naukowych i rozwoju kadry badawczo-dydaktycznej. Polityka kadrowa powinna być podporządkowana misji i wizji uczelni, określonej w strategii każdej uczelni. Zmiana

przepisów dotyczących szkół wyższych wymusza zupełnie nowe, inne niż dotychczas, spojrzenie na politykę kadrową uczelni. Działania w zakresie Polityki Kadrowej powinny być realizowane w następujących obszarach:

- planowanie zatrudnienia i nabór pracowników,
- ocena pracowników,
- utrzymanie pracowników (wynagradzanie, motywowanie),

Uczelnie przygotowują (Opracowują) systemy motywacyjne, regulaminy wynagrodzeń i świadczeń pozapłacowych. Pracownicy zatrudniani są w ramach umowy o pracę i na podstawie umów cywilno – prawnych. Uczelnie powinny dążyć do stworzenia stabilnej, własnej kadry składającą się głównie z pracowników, dla których dana uczelnia stanowi podstawowe miejsce pracy. Nowi pracownicy powinni być zatrudniani przede wszystkim w podstawowym miejscu pracy.

Projekt Ustawy likwiduje obecną, tradycyjną, strukturę wewnętrzną uczelni (wydziały). Statut określa strukturę organizacyjną uczelni. Ustawa znosi minima kadrowe, a nauczyciele akademicki muszą złożyć oświadczenie do jakiej dyscypliny naukowej mają być przypisani. Uczelnia wspomaga kadrę badawczo-dydaktyczną w uzyskiwaniu stopni i tytułów naukowych, wspomaga i zachęca pracowników do ubiegania się o granty i projekty finansowane ze środków zewnętrznych, poprzez profesjonalną pomoc na etapie aplikowania, prowadzenia i rozliczania grantów i projektów. Wspiera organizacyjnie i finansowo konferencje naukowe, panele dyskusyjne oraz inne rodzaje aktywności. Umożliwia zdobywanie doświadczeń w uczelniach zagranicznych w ramach programu Erasmus. Należy wskazać, że uzyskanie przez pracownika stopnia lub tytułu naukowego wiąże się z awansem na wyższe stanowisko i znacznym podwyższeniem wynagrodzenia.

Liczba nauczycieli akademickich w Polsce na dzień 31 grudnia 2022 r. wyniosła 94,1 tys.³⁴⁰, w tym 45,6 tys. kobiet. Na jednego nauczyciela przypadało 12 studentów.

Druga grupa pracowników na uczelniach są to pracownicy niebędący nauczycielami akademickimi. Stanowią ważny segment zasobów ludzkich na uczelniach wyższych. Obejmują oni różnorodne stanowiska administracyjne, techniczne oraz wsparcia, które są niezbędne do sprawnego funkcjonowania szkoły wyższej. Do tej grupy należą pracownicy:

- naukowo-techniczni;
- inżynierijno-techniczni;
- biblioteczni oraz dokumentacji i informacji naukowej;

³⁴⁰ Szkoły wyższe i ich finanse, 2022 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2023, 2023

- działalności wydawniczej i poligraficznej;
- administracyjni;
- obsługi;

Grupa pracowników niebędących nauczycielami akademickimi, nazwana „administracją”, pełni rolę pomocniczą, często można się spotkać z określeniem „służebną”, wobec nauczycieli akademickich, studentów, interesantów oraz gości uczelni. Nie oznacza to jednak, że rola administracji jest mało istotna. Celem administracji jest skuteczne wykonywanie profesjonalnych usług pomocnych we wdrażaniu zadań określonych w misji uczelni. Administracja zapewnia prawidłowe funkcjonowanie Uniwersytetu w zakresie obsługi procesu dydaktycznego i naukowo-badawczego przez utrzymanie sprawnej, bezpiecznej i oszczędnej infrastruktury technicznej. Odpowiedzialna jest za przestrzeganie dyscypliny finansów publicznych w zakresie zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków zgodnie z literą prawa. Uczelnie państwowe, zgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych i ustawą o finansach publicznych, zobowiązane są do przestrzegania określonych procedur przy wydatkowaniu środków finansowych zawartych w tych ustawach, niezależnie od źródła ich pochodzenia. Stosowanie procedur zapewnia przejrzystość działań podjętych przez uczelnie, ale jest też bardzo czasochłonne. Uczelnie, szczególnie publiczne, dysponują milionowymi budżetami, stąd niezmiernie istotna jest dbałość o zachowanie pełnej kontroli nad finansami uczelni. Pracownicy niebędący nauczycielami akademickimi powinni być dobrze wykształconą, kompetentną grupą pracowniczą. Obsługa kadrowo – płacowa uczelni stanowi bardzo ważny filar zarządzania uczelniami. Wielość przepisów określających funkcjonowanie pracowników uczelni i ich zmienność, wymaga ciągłego doksztalcania się osób zajmujących się obsługą kadrowo – płacową.

Do obsługi kadrowej uczelni powoływane są na uczelniach działy osobowe, kadrowe czy zarządzania zasobami ludzkimi. Często działy łączą w swych zakresach obowiązków poza typowymi zadaniami związanymi z obsługą kadrową, zadania związane z wynagradzaniem pracowników czy obsługą socjalną. W uczelniach mogą być tworzone również osobne działy płac, które zajmują się sprawami związanymi z wynagrodzeniami jak również działy socjalne, które prowadzą działalność socjalną. W świetle ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych³⁴¹ działalnością socjalną są usługi świadczone przez pracodawców na rzecz:

- różnych form wypoczynku,
- działalności kulturalno - oświatowej,

³⁴¹ Ustawa o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz.U. 1996 nr 70 poz. 335), 1996

- sportowo - rekreacyjnej,
- opieki nad dziećmi w żłobkach, przedszkolach oraz innych formach wychowania przedszkolnego,
- pomocy materialnej, rzeczowej, finansowej,
- zwrotnej lub bezzwrotnej pomocy na cele mieszkaniowe na warunkach określonych umową.

Przyznawanie pomocy socjalnej z Funduszu Świadczeń Socjalnych uzależnione jest od sytuacji życiowej, rodzinnej, a także materialnej osoby uprawnionej do korzystania z Funduszu. Ustawa prawo o szkolnictwie wyższym i nauce określa wysokość odpisu na ZFŚS. Zasady i warunki korzystania z usług i świadczeń finansowych z Funduszu, a także zasady przeznaczania środków na Fundusz na poszczególne cele, uczelnia określa w regulaminie ZFŚS uzgodnionym z zakładowymi organizacjami związkowymi. Jedną z najpopularniejszych wypłat z ZFŚS jest świadczenie „wczasy pod gruszą”. Uczelnie wypłacają również świadczenia świąteczne, pożyczki oraz zapomogi.

Kolejnym, zagadnieniem wymagającym zatrudnienia kompetentnych pracowników na uczelniach, jest bezpieczeństwo i higiena pracy. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki i Pracy³⁴², rektor jest obowiązany do organizowania szkoleń w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy dla osób objętych obowiązkowym szkoleniem oraz wszystkich studentów rozpoczynających naukę w uczelni. Zgodnie natomiast z rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie sposobu zapewnienia w uczelni bezpiecznych i higienicznych warunków pracy i kształcenia³⁴³, rektor jest obowiązany zaopatrzyć pracowników w środki ochrony indywidualnej, odzież i obuwie robocze, w zależności od rodzaju zajęć i specyfiki poszczególnych kierunków studiów. Rektor ma uprawnienia do czasowego zawieszenia zajęć np. w związku z w przypadku wystąpienia na danym terenie np. klęski żywiołowej, epidemii albo innych zdarzeń zagrażających życiu lub zdrowiu pracowników lub studentów. Uczelnia musi zadbać o to, by w każdym budynku uczelni, w pomieszczeniu dostępnym w godzinach prowadzenia zajęć dydaktycznych lub badań naukowych, znajdowała się co najmniej jedna przenośna apteczka, wyposażona w niezbędne środki do udzielania pierwszej pomocy wraz z instrukcją o zasadach jej udzielania. Ważne jest, by stosować przepisy BHP ustalone dla określonych gałęzi lub rodzajów pracy w zależności od

³⁴² Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz. U. Nr 180, poz. 1860 ze zm.), 2004

³⁴³ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 30 października 2018 r. w sprawie sposobu zapewnienia w uczelni bezpiecznych i higienicznych warunków pracy i kształcenia (Dz.U. poz. 2090), 2018

rodzaju zajęć prowadzonych w laboratoriach, warsztatach i pracowniach specjalistycznych. Na uczelni muszą zostać wprowadzone zasady postępowania z substancjami i preparatami chemicznymi, szkodliwymi czynnikami biologicznymi, substancjami, preparatami oraz czynnikami o działaniu rakotwórczym lub mutagennym oraz materiałami promieniotwórczymi, zgodnie z przepisami dotyczącymi tych substancji, preparatów, czynników i materiałów. Uczelnie muszą dbać również o bezpieczeństwo i higienę pracy również na terenie domów studenckich. Wspecjalizowani pracownicy uczelni odpowiedzialni są za nadzór nad stanem instalacji oraz sprzętu i urządzeń w domach studenckich, tak by nie stanowiły one zagrożenia dla osób tam mieszkających i pracujących. Zgodnie z obowiązującymi przepisami wszystkie pomieszczenia uczelni powinny być utrzymywane we właściwym stanie sanitarnym.

Do właściwego funkcjonowania uczelni potrzebni są nauczyciele akademicki i pracownicy niebędący nauczycielami akademickimi, choć rola pracowników „niebędących” jest często niedostrzegana lub dostrzegana w negatywnym kontekście. Dobrze działająca uczelnia to przedsięwzięcie zbiorowe. Wymaga ciągłej współpracy obu grup pracowników. Dlatego tak ważne jest pozyskiwanie dobrze wykształconych, doświadczonych pracowników wszystkich szczebli.

2.5.2. Zarządzanie majątkiem

Podstawą funkcjonowania uczelni jest majątek (trwały i obrotowy). Posiadanie majątku stanowi niezbędny warunek do realizacji celów i zadań statutowych uczelni. Uczelnie są państwowymi osobami prawnymi, dysponują mieniem państwowym. Zasady zarządzania mieniem państwowym określa ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym³⁴⁴. Art. 4 Ustawy mówi, że mienie państwowe służy wykonywaniu zadań publicznych. Mieniem państwowym zarządza się zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, z zachowaniem szczególnej staranności. Uczelnia ma obowiązek gospodarowania majątkiem w sposób racjonalny i oszczędny oraz utrzymywania mienia w stanie niepogorszonym, z uwzględnieniem normalnego zużycia. Zasady dysponowania mieniem uczelni, zgodnie z art. 34 Ustawy 2.0, określa Statut uczelni. Zasady gospodarowania majątkiem trwałym są uregulowane w regulaminie zarządzania mieniem uczelni, który wprowadzany jest zarządzeniem rektora. Rektor, jako kierownik jednostki, zgodnie z zapisami art. 68 i 69 ustawy o finansach publicznych³⁴⁵ jest odpowiedzialny za zapewnienie funkcjonowania skutecznej i efektywnej

³⁴⁴ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U.2020.0.735), 2016

³⁴⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 poz. 240 z późn. zm.), 2009

kontroli zarządczej, która sprowadza się m.in. do ochrony zasobów oraz ich właściwego wykorzystania. Uczelnie dysponują nieruchomościami zabudowanymi (budynki dydaktyczne, badawcze, administracyjne (biurowe), domy studenta, stołówki, hotele czy ośrodki czasowe) i niezabudowanymi (grunty). Zarządzanie nieruchomościami to m.in. właściwa ewidencja nieruchomości, obiektów i gruntów. Dbłość o majątek wiąże się z planowaniem remontów, konserwacji oraz inwestycji. Uczelnie często pełnią rolę inwestora. Przygotowują, realizują i nadzorują proces inwestycji. Zarówno remonty jak i inwestycje realizowane są na uczelniach na podstawie planów, które zatwierdzane są przez rektora, a opiniowane przez Radę Uczelni. Zgodnie z polskim prawodawstwem właściciel nieruchomości musi spełnić szereg wymagań m.in. ma obowiązek przeprowadzania okresowych przeglądów budynków i kontroli stanu technicznego budynków, przeglądu instalacji. Prawo budowlane³⁴⁶ szczegółowo wskazuje rodzaje nieruchomości podlegające uregulowaniom prawnym oraz obowiązki różnych podmiotów w zakresie zarządzania poszczególnymi budynkami. Ustawodawca nakłada także na właścicieli obowiązek zapobiegania pogarszaniu się „właściwości użytkowych i sprawności technicznej” budynków. Dla przykładu, co najmniej raz na dwanaście miesięcy uczelnia powinna wykonać kontrolę, która pozwoli sprawdzić stan techniczny budynku, raz na pięć lat, powinna być przeprowadzana kontrola stanu technicznego budynku połączona ze sprawdzeniem jego użyteczności oraz estetyki obiektu i otoczenia. Prawo budowlane określa również w jakich odstępach czasu powinny być przeprowadzane kontrole okresowe urządzeń znajdujących się w budynkach (klimatyzatory, kotły itp.). W przypadku, gdy kontrola stanu technicznego budynku, urządzeń wykaze nieprawidłowości, które mogą zagrażać życiu lub zdrowiu użytkowników nieruchomości albo prowadzić do zagrożenia mienia, środowiska bądź spowodować katastrofę budowlaną, to właściciel (uczelnia) jest zobowiązany niezwłocznie je usunąć. Posiadanie majątku wiąże się również z jego inwentaryzacją. Inwentaryzacje majątku przeprowadza się zgodnie z zapisami instrukcji inwentaryzacyjnej. Instrukcja określa w sposób szczegółowy zasady, cele i metody, terminy i częstotliwość oraz etapy inwentaryzacji, kompetencje i obowiązki osób wyznaczonych do przeprowadzenia inwentaryzacji oraz zasady ustalania, weryfikacji i rozliczania różnic wykazanych w trakcie inwentaryzacji rzeczowych i finansowych składników majątkowych. Dbłość o majątek to również odpowiednie jego wykorzystanie. Uczelnie często wynajmują nie używane przez siebie pomieszczenia, nieruchomości. Dokonują również zakupu i sprzedaży nieruchomości. Należy w tym miejscu wskazać, że rozporządzanie składnikami aktywów trwałych oraz dokonanie przez uczelnię

³⁴⁶ Ustawa Prawo budowlane (DzU 1974 nr 89 poz. 414), 1974

czynności prawnej w zakresie oddania tych składników do korzystania innemu podmiotowi na okres dłuższy niż 180 dni w roku kalendarzowym, w przypadku gdy wartość rynkowa tych składników, albo wartość rynkowa czynności prawnej przekracza kwotę 2.000.000 złotych, wymaga zgody Rady Uczelni oraz Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Zbywanie nieruchomości przez uczelnie odbywa się zgodnie z określonymi np. w regulaminie zbywania nieruchomości procedurami. Bardzo ważna jest również ochrona majątku i jego ubezpieczenie.

Uczelnie dysponują również majątkiem ruchomym, który również podlega ewidencji, inwentaryzacji. Majątek ruchomy podlega przeglądom. Powinien być odpowiednio konserwowany i – w razie potrzeby – remontowany. Nieprzydatny, zniszczony majątek podlega likwidacji. Likwidacja również odbywa się zgodnie z zapisami stosowanego na danej uczelni regulaminu zarządzania mieniem. Uczelnie często posiadają również własną flotę, która wymaga dbałości i stosowania przepisów dotyczących pojazdów (przeglądy, ubezpieczenie itp.). Obszar dotyczący zarządzania majątkiem, jak wynika z powyższego, wymaga posiadania przez uczelnię wyspecjalizowanej kadry, w kompetencjach której, znajduje się nadzór nad majątkiem. Są to działy gospodarcze, administracyjno – gospodarcze, zarządzania mieniem. Często w tych działach lokuje się również całość zagadnień związanych z dostawą i rozliczaniem mediów i środków łączności, zapewnieniem i utrzymaniem floty. Poza wymienionymi działami, ważną funkcję pełnią działy zaopatrzenia, które zajmują się realizacją zakupów, współpracują praktycznie ze wszystkimi jednostkami uczelni. Niezmiernie istotne są również jednostki/działy/biura zajmujące się bardzo skomplikowanym prawem – prawem zamówień publicznych.

2.5.3. Zarządzanie IT

Uczelnie wyższe, dysponują znaczną ilością sprzętu informatycznego (komputerów, oprogramowania, serwerów), oprogramowania, serwerów. Wiedza na temat posiadanego sprzętu jest bardzo istotna w wielu obszarach zarządzania uczelniami, a przede wszystkim w zarządzaniu bezpieczeństwem informacji. Odpowiednie zarządzanie zasobami informatycznymi powinno: dostarczyć informacji o posiadanych przez uczelnie licencjach na oprogramowanie, określić status cyklu życia każdego z zasobów IT, zapewniać zcentralizowany wgląd we wszystkie zasoby IT będące własnością uczelni, a przede wszystkim zwiększyć ochronę danych. Stale zwiększająca się ilość danych, miejsca ich przechowywania

i przetwarzania, zarządzanie uprawnieniami przy zapewnieniu swobodnego dostępu do zasobów – to jedne z ważniejszych wyzwań, które uczelnia musi wziąć pod uwagę dla zapewnienia poufności, integralności i dostępności danych.

Dziś już trudno wyobrazić sobie prace działów kadr, płac czy księgowości bez dobrego informatycznego narzędzia. Dziekanaty również wspomagane są odpowiednio dobranymi narzędziami informatycznymi. Systemy informatyczne zapewniają spójną obsługę procesów zachodzących w całej uczelni. Nie ma uczelni w Polsce, która nie korzystałaby z programów wspomagających pracę właściwie na każdym jej odcinku. Uczelnie korzystają z gotowych, dostępnych na rynku produktów, które muszą być dostosowane do specyfiki działalności uczelni. Coraz częściej można zaobserwować, że uczelnie tworzą, dla swoich wewnętrznych potrzeb, programy wspomagające obsługę studentów, obsługę i rozliczalność procesu dydaktycznego czy budżetowanie jednostek organizacyjnych uczelni.

Wdrożenie programów usprawniło obieg informacji wewnątrz uczelni, ale również przyspieszyło wymianę informacji z otoczeniem zewnętrznym.

Jak wskazano powyżej, technologie informatyczne wykorzystywane są do gromadzenia, przetwarzania i udostępniania danych³⁴⁷. Dostarczają również informacji analitycznych i syntetycznych, których pozyskanie w krótkim czasie zapewnia podejmowanie racjonalnych decyzji kadrze zarządzającej uczelniami. W związku z dynamicznymi zmianami zachodzącymi m.in. w uczelniach, nieodzownym jest dalszy rozwój rozwiązań informatycznych. Dzięki szerokiemu zastosowaniu narzędzi informatycznych, w dobie ogłoszonej w 2020 r. pandemii, uczelnie bardzo szybko mogły rozpocząć zdalne kształcenie studentów, administracja uczelni zdalnie mogła wykonywać swoje codzienne obowiązki.

W zasobach IT uczelnie przechowują dane osobowe i płacowe swoich pracowników. Są w nich informacje dotyczące studentów, również zawierające dane sensytywne. Stąd tak ważne jest odpowiednie zabezpieczenie posiadanych systemów informatycznych przed niepożądanymi próbami włamania się do baz informatycznych uczelni.

Bardzo istotny wpływ na funkcjonowanie szkół wyższych mają technologie informacyjno – komunikacyjne. Prowadzona na uczelniach dydaktyka, nauka, współpraca z otoczeniem, a także zarządzanie uczelniami zmieniło się na przestrzeni ostatnich lat za sprawą Internetu. W procesach zarządzania uczelniami coraz częściej wykorzystuje się również innowacyjne rozwiązania mobilne np. dedykowane na smartfon. Obecni kandydaci na studia, studenci, to osoby do których najłatwiej i najszybciej można dotrzeć poprzez nowoczesne technologie

³⁴⁷ Można pisać wręcz o pewnej ich dominacji w gospodarce, co daje podstawy by współczesne społeczeństwa określać mianem informatycznych W. Grudzewski, I. Hejduk, *Organizacja przyszłości*, Warszawa 2000, s. 16

informacyjno – komunikacyjne. Kanały informacyjne wymagają również odpowiedniego zabezpieczenia. Uczelnie kontaktują się ze studentami mailowo, przesyłając im np. ważne informacje organizacyjne. Coraz częściej wykłady, ćwiczenia, a nawet zaliczenia i egzaminy przeprowadzane są zdalnie. Technologie informacyjno -komunikacyjne mogą również przyczynić się do oszczędności, ponieważ przejście od rozwiązań fizycznych do cyfrowych może poprawić wydajność i obniżyć koszty funkcjonowania uczelni. Wskazuje również, że rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych może być ogromną szansą dla instytucji szkolnictwa wyższego we wszystkich obszarach ich funkcjonowania – edukacji, badaniach naukowych, umiędzynarodowieniu działań, współpracy z otoczeniem, celem wywierania wpływu na środowisko społeczno- gospodarcze³⁴⁸.

2.6. Uczelnia jako pracodawca i działalność na rzecz studentów

Uczelnie oferują usługi edukacyjne, naukowe, prowadzą badania, ale należą, jak już wspomniano w rozdziale I, do największych pracodawców (szczególnie uczelnie państwowe). Niejednokrotnie budżet uczelni (w przeważającej części środki publiczne) liczony jest w setkach milionów złotych. Zgodnie z definicją zawartą w Kodeksie Pracy³⁴⁹, pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników (art. 3). Jak wynika z wyżej opisanych obszarów działalności uczelni, ich zakres jest bardzo szeroki. Na uczelni, jako pracodawcy, ciąży wiele obowiązków wynikających z obowiązujących przepisów. Uczelnia musi troszczyć się o zapewnienie właściwych warunków pracy (wyposażenie stanowiska pracy, laboratoriów, sfera socjalno-bytowa), warunków studiowania oraz mieszkalnych w domach studenckich. Według Kodeksu Pracy obowiązki pracodawcy wobec pracownika to między innymi terminowe wypłacanie określonego w umowie wynagrodzenia, zapewnienie opieki medycznej na swój koszt, przeciwdziałanie dyskryminacji czy umożliwianie pracownikowi podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Uczelnia, jako pracodawca, m.in. przeprowadza podstawowe szkolenia dotyczące BHP, zapewnienia odzieży i obuwia ochronne (tam gdzie wymaga tego specyfika pracy). Uczelnie zapewniają pomoc socjalną. Tworzą Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych. Są organizacjami mocno z informatyzowanymi. W ich strukturach

³⁴⁸ G. Mazurek, *Transformacja cyfrowa – perspektywa instytucji szkolnictwa wyższego*, Transformacja Akademickiego Szkolnictwa Wyższego w Polsce w okresie 30-lecia 1989–2019, redakcja naukowa Jerzy Woźnicki, Warszawa 2019, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, str. 37

³⁴⁹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy, Dz.U.2019.0.1040 t.j., 1974

często funkcjonują centra komputerowe. Wielość zagadnień, zadań, ról jakie pełni uczelnia wymaga profesjonalnego zarządzania. W procesie tym, poza kadrami badawczo - dydaktyczną, istotną rolę pełnią pracownicy niebędący nauczycielami akademickimi. Co ciekawe, uczelnie skupiają się przede wszystkim na działaniach zmierzających do przyciągania jak największej liczby kandydatów na studia. Nie przypisują większego znaczenia do podejmowania np. działań służących pozyskiwaniu jak najlepszych kandydatów do pracy, zarówno do pracy badawczo – dydaktycznej jak i administracyjnej. Dlatego też uczelnia bardzo rzadko postrzegana jest jako pracodawca.

Uczelnia, obok podstawowej misji jaką jest kształcenie studentów, doktorantów, zapewnia pomoc materialną, stypendia naukowe, pomaga w zakwaterowaniu poprzez prowadzenie domów studenckich, prowadzi działania na rzecz osób z niepełnosprawnościami. Uczelnia finansuje również działalność studencką z zakresu kultury i sportu, działalność organizacji i agend studenckich oraz kół naukowych. Regulacje związane z systemem przyznawania pomocy materialnej studentom, uwzględniające szczególnie stypendia o charakterze socjalnym i motywacyjnym przyznawane przez uczelnie znajdują się w przepisach ustawy. Student może ubiegać się o przyznanie przez uczelnię: stypendium socjalnego, dla osób niepełnosprawnych, rektora czy też przyznanie zapomogi. Bardzo ważnym jest, że przyznanie świadczenia przez uczelnię oraz odmowa jego przyznania następują w drodze decyzji administracyjnej. Świadczenia uczelniane przyznaje rektor, jednak na wniosek samorządu studenckiego kompetencja do przyznawania tych świadczeń przenoszona jest na komisję stypendialną i odwoławczą komisję stypendialną. Zasady przyznawania świadczeń określa regulamin świadczeń dla studentów. Student może również otrzymać stypendia od innych podmiotów tj. jednostki samorządu terytorialnego, osoby fizycznej lub osoby prawnej niebędącej państwową ani samorządową osobą prawną.

Student, wykazujący się znaczącymi osiągnięciami naukowymi lub artystycznymi związanymi ze studiami lub znaczącymi osiągnięciami sportowymi, może również ubiegać się o przyznanie stypendium Ministra. W strukturach administracyjnych uczelni znajdują się wyspecjalizowane działy, które zajmują się pracą nad regulaminami, podziałem środków, przyznawaniem stypendiów i zapomóg. W każdym z omówionych zadań uczestniczą przedstawiciele studentów. Działy mające w swoich kompetencjach szeroko rozumiane sprawy studenckie, zajmują się również współpracą z jednostkami odpowiedzialnymi za prowadzenie domów studenckich. Prowadzenie domów studenckich można porównać z zarządzaniem wspólnotą mieszkaniową. Zasady przyznawania miejsc w domach studenckich, odpłatność za korzystanie z nich, określają wewnętrzne akty prawne, w których określono zasady

przyznawania miejsc w domach studenckich jak również prawa i obowiązki mieszkańca domu studenta.

Uczelnie stwarzają studentom liczne możliwości aktywności społecznej, kulturalnej i sportowej. Warto w tym miejscu wspomnieć o najstarszej organizacji studenckiej w Polsce i zarazem jednej z najstarszych w Europie – Akademickim Związku Sportowym. Uczelnie współpracują z samorządem studentów i doktorantów. Charakter organów samorządu studenckiego i jego kompetencje definiują przepisy ustawy. Zgodnie z Ustawą, uczelnia zapewnienia samorządom studenckim m.in. infrastrukturę i środki finansowe, które mają być w dyspozycji samorządu w celu wykonywania jego działalności Uczelnie przeznaczają również część środków finansowych na działanie uczelnianych organizacji studenckich. Uczelnia, zgodnie z postanowieniami ustawy, umożliwia studentom możliwość zrzeszania się. Studenci poszukują nowych obszarów zainteresowania, chcą powiększać swój dorobek naukowy. W tym celu tworzą i angażują się w pracę kół studenckich. Studenci zdobywają tam nie tylko wiedzę merytoryczną, ale również nabywają umiejętności organizacyjne i pracy w zespole. Działalność kół naukowych jest również ważna z punktu widzenia uczelni. Koła naukowe poprzez udział w konferencjach krajowych i zagranicznych, w konkursach, seminariach oraz publikację artykułów promują uczelnie.

Studenci i doktoranci mają możliwość uczestniczenia w mobilności. Najpopularniejszym programem jest programu UE Erasmus+. Istnieją także programy i projekty wielostronne, dwustronne oraz krajowe np. Projekt :Najlepsi z najlepszych”, „Poland My First Choice”, „Środkowoeuropejski Program Wymiany Uniwersyteckiej” czy „Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki”.

Uczelnie dokładają wszelkich starań do stworzenia warunków pełnego udziału studentów i doktorantów niepełnosprawnych w procesie kształcenia i życiu uczeni. Na uczelniach powołano pełnomocników ds. osób niepełnosprawnych lub utworzono biura, które mają wspierać takie osoby. Ich działalność polega na rozpoznaniu potrzeb i problemów studentów z niepełnosprawnościami, inicjowaniu działań na rzecz poprawy warunków ich kształcenia, a także udzielaniu studentom indywidualnej pomocy. Jednostki organizacyjne powołane do tych celów jak również pełnomocnicy udzielają także wsparcia finansowego i organizacyjnego oraz podejmują działania na rzecz likwidacji przeszkód i barier, w tym także architektonicznych. Niestety, nadal problemem są niedostosowane budynki uczelni, nieprzyjazne dla niepełnosprawnych rozwiązania techniczne oraz utrudnienia w dostępie do pełnej oferty dydaktycznej. Wynika to m.in. z przestarzałej bazy dydaktycznej, jaką dysponują uczelnie. Nowo budowane obiekty, zgodnie z przepisami są już dostosowane do potrzeb osób

z niepełnosprawnościami, jednakże tylko nieliczne uczelnie stać jest na takie inwestycje. Większość uczelni próbuje z własnych środków dokonywać niezbędnych remontów, ale jest to tzw. „łatanie starych dziur”.

2.7. Finansowanie szkolnictwa wyższego i wykorzystanie środków z budżetu państwa

W 2018 r. rozpoczęło się wdrażanie reformy systemu finansowania szkolnictwa wyższego będące wynikiem wejścia w życie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Konstytucja dla Nauki określiła w sposób kompleksowy zasady finansowania działalności dydaktycznej i naukowej prowadzonej przez uczelnie. Dalej jednak, podstawowym źródłem finansowania uczelni są środki pochodzące z budżetu państwa. Środki przeznaczane na działalność uczelni określane są w budżecie państwa, a ich wysokość określa ustawa budżetowa. Dysponentem środków jest minister właściwy do spraw edukacji i nauki. Środki finansowe planowane w budżecie państwa na finansowanie szkolnictwa wyższego i nauki na dany rok budżetowy, zgodnie z Ustawą 2.0, nie mogą być niższe niż środki planowane w roku poprzednim. W ustawie zapewniono również, że środki finansowe planowane w budżecie państwa na finansowanie uczelni są corocznie waloryzowane co najmniej o sumę: iloczynu prognozowanego realnego przyrostu produktu krajowego brutto i wskaźnika waloryzacji w części wydatków w zakresie finansowania nauki, wskaźnika planowanego w budżecie państwa wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w części wydatków w zakresie finansowania szkolnictwa wyższego³⁵⁰.

Szkoły wyższe są najczęściej instytucjami niedochodowymi. Prowadzą działalność na konkretnych rynkach, konkurują ze sobą w pozyskiwaniu studentów, środków na realizację projektów badawczych, zatrudnianiu jak najlepszych pracowników badawczych, badawczo – dydaktycznych i dydaktycznych. Od tego przede wszystkim zależy wielkość otrzymywanej przez uczelnie subwencji, która stanowi podstawę finansowania działalności uczelni. Subwencja przyznawana jest uczelniom na podstawie algorytmu. Algorytm powinien zapewniać obiektywność kryteriów i racjonalizację zachowań uczelni. Algorytm ministerialny jest jedynie dystrybucyjny. Poprawa w którymkolwiek składniku jednej uczelni (otrzymuje więcej środków z danej puli), powoduje pogorszenie w innej. Algorytmiczny podział subwencji jest związany ze zróżnicowaniem poziomu subwencji uczelni w poszczególnych latach.

³⁵⁰ Art. 383 Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z dnia 20 lipca 2018 r.

Wysokość subwencji obliczanej w danym roku może być niższa od subwencji roku ubiegłego. Algorytm nie rozróżnia wielkości uczelni. Można zadać pytanie czy środki przekazywane uczelniom publicznym są prawidłowo, racjonalnie wykorzystywane? Czy są trafiają do tych jednostek, które potrafią je najskuteczniej spożytkować? Czy podział środków budżetowych, odnosi się do efektywności gospodarowania nimi przez instytucje publiczne?. Szkoły wyższe finansowane są przecież z subwencji, czyli środków publicznych. Mają obowiązek dołożyć wszelkich starań by otrzymywane środki zostały wykorzystane w sposób jak najbardziej efektywny. Największym problemem jest brak porównywalności poszczególnych efektów działalności dydaktycznej i badawczej pomiędzy poszczególnymi uczelniami. Dostępne dane finansowe pozwalają ocenić sytuację ekonomiczną uczelni. Można porównać wielkość uczelni ze względu liczbę zatrudnianej kadry czy liczbę kształconych studentów. Jednak porównanie kosztów kształcenia jednego studenta w poszczególnych uczelniach dostarcza już problemów. Dostępne dane wskazują co prawda koszty kształcenia w podziale na rodzaje uczelni (uniwersytety, techniczne, medyczne itd.), jednak są to koszty liczone bardzo zgrubnie. Koszt obliczany jest poprzez podzielenie kosztów działalności dydaktycznej przez liczbę kształconych studentów. I tak dowiedzieć się można ile kosztuje wykształcenie jednego studenta na politechnice a ile na uniwersytecie czy uczelni medycznej, jednak nie można znaleźć informacji o koszcie wykształcenia studenta informatyki, budownictwa czy filologii polskiej. Ministerstwo Edukacji i Nauki określiło w odpowiednich rozporządzeniach tzw. „współczynniki kosztochłonności studiów”. Z rozporządzeń można dowiedzieć się, że koszt kształcenia studenta na kierunku humanistycznym jest trzykrotnie mniejszy niż koszt kształcenia studenta na kierunku technicznym czy medycznym. Dalej jednak nie daje to informacji jaką kwotę należy przeznaczyć na wykształcenie studenta na konkretnym kierunku. Zgodnie z art. 80 Ustawy Prawo szkolnictwie wyższym i nauce, w uczelni wysokość opłat za usługi edukacyjne nie może przekraczać kosztów niezbędnych do utworzenia i prowadzenia studiów oraz przygotowania i wdrażania strategii uczelni. Dalej ust. 3 wskazanego artykułu stanowi, że do czasu ukończenia studiów przez osoby przyjęte na studia na dany rok akademicki, uczelnia nie może zwiększyć wysokości ustalonych dla nich opłat ani wprowadzić nowych opłat. Na podstawie ust. 5, art. 80 uczelnia ma obowiązek niezwłocznie udostępnić w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o wysokości opłat, ale bez obowiązku wskazania metodologii jej obliczenia. Wskazane zapisy odnoszą się do płatnych form kształcenia. Nie dają dalej informacji o koszcie kształcenia studenta na danym kierunku, w podziale na kształcenie stacjonarne i niestacjonarne. Nie jest zatem wiadomo czy koszt wykształcenia studenta na kierunku informatyka na uniwersytecie i na politechnice jest taki

sam, porównywalny? Wynika to między innymi z tego, że brak jest metodologii obliczania kosztu kształcenia.

Uczelnie poddawane są ocenie w obszarze działalności naukowej. Ministerstwo Edukacji i Nauki przeprowadza okresową ewaluację jednostek naukowych. W zakresie dydaktyki poddawane są ocenie poprzez system akredytacji kierunków studiów. Nie bada się natomiast efektywności wykorzystania środków budżetowych otrzymywanych przez uczelnie, brakuje mechanizmów umożliwiających ilościową ocenę efektywności wykorzystania środków budżetowych³⁵¹. Efektywność odnosi się do sprawdzenia, czy dana jednostka spełnia cele, do jakich jest zobowiązana³⁵².

³⁵¹ A. Szuwarzyński *Metoda DEA pomiaru efektywności działalności dydaktycznej szkół wyższych*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe”, nr 2/28/2006 str. 82-86

³⁵² K. Leja. (2003), *Instytucja akademicka. Strategia, Efektywność, Jakość*, Wydział i Nauk Społecznych i Humanistycznych, Seria Monografii Nr 107, Gdańsk: Gdańskie Towarzystwo Naukowe, st.11 -15

Rozdział 3: Mechanizmy Dystrybucji i Zarządzania Środkami Finansowymi

3.1. Systemy i mechanizmy dystrybucji środków finansowych dla uczelni

Zgodnie z zapisami art. 365 ust. 1, 2 Ustawy, od 1 stycznia 2019 r. publiczne uczelnie akademickie otrzymują środki na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz na utrzymanie i rozwój potencjału badawczego w formie jednej subwencji ustalonej na podstawie jednego algorytmu.

Środki finansowe na szkolnictwo wyższe i naukę przeznacza się na:

- 1) utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego, w tym:
 - a) kształcenie studentów na studiach stacjonarnych,
 - b) utrzymanie i rozwój uczelni, w tym domów i stołówek studenckich,
 - c) rozwój zawodowy pracowników uczelni,
 - d) przedsięwzięcie „Dydaktyczna inicjatywa doskonałości”;
- 2) utrzymanie i rozwój potencjału badawczego, w tym:
 - a) prowadzenie działalności naukowej,
 - b) zakup lub wytworzenie aparatury naukowo-badawczej oraz infrastruktury informatycznej o wartości nieprzekraczającej 500 000 zł,
 - c) kształcenie w szkole doktorskiej,
 - d) komercjalizację wyników działalności naukowej oraz know-how związanego z tymi wynikami,
 - e) program „Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza”,
 - f) program „Regionalna inicjatywa doskonałości”,
 - g) rozwój zawodowy pracowników naukowych w instytutach PAN, instytutach badawczych oraz instytutach międzynarodowych;

Od 1 stycznia 2019 r. uczelnia otrzymała jeden strumień finansowy i będzie samodzielnie decydowała jaką część środków przeznaczy na np. rozwój potencjału badawczego, a jaką na kształcenie kadr. Jak wskazano powyżej, od 2019 r. z subwencji finansowane są także domy i stołówki studenckie.

Środki finansowe dla uczelni na zadania, o których mowa w art. 356 pkt. 1 lit. a–c i pkt 2 lit. a–d i g przyznawane są w ramach jednej subwencji. a jej wysokość ustalana jest na podstawie algorytmów określonych w drodze rozporządzeń wydanych przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego i nauki.

Środki finansowe na przedsięwzięcie „Dydaktyczna inicjatywa doskonałości” oraz programy „Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza” i „Regionalna inicjatywa doskonałości”, będą przyznawane uczelniom w drodze konkursów ogłaszanych przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego i nauki.

Uczelnie otrzymują również środki przyznane w formie dotacji podmiotowych z przeznaczeniem na wypłatę świadczeń dla studentów (stypendia socjalne, dla osób niepełnosprawnych, zapomogę, stypendium rektora)³⁵³ oraz na zadania związane ze stworzeniem studentom i doktorantom z niepełnosprawnościami warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia³⁵⁴. Środki te tworzą fundusze:

- 1) Fundusz stypendialny (zastąpił fundusz pomocy materialnej dla studentów i doktorantów),
- 2) Fundusz wsparcia osób niepełnosprawnych.

Również w formie dotacji podmiotowej przyznawane są środki na utrzymanie aparatury naukowo badawczej lub stanowiska badawczego, unikatowych w skali kraju oraz specjalnej infrastruktury informatycznej – mających istotne znaczenie dla realizacji polityki naukowej państwa. Uczelnia może ubiegać się także o przyznanie środków finansowych na inwestycje zarówno związane z kształceniem, jak i działalnością naukową (w tym na nabycie aparatury naukowo badawczej oraz infrastruktury informatycznej, o wartości przekraczającej 500 000 zł). Środki przekazywane są w formie dotacji celowych.

Uczelnie prowadzą samodzielną gospodarkę finansową na podstawie rocznego planu rzeczowo-finansowego opiniowanego przez Radę Uczelni, zatwierdzonego przez Rektora, zgodnie z przepisami o finansach publicznych i rachunkowości. Roczny plan rzeczowo-finansowy przedstawia przychody Uniwersytetu uwzględniające przyznane subwencje, dotacje i inne środki finansowe z budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków, a także planowane przychody własne oraz koszty działalności uczelni.

W uczelni, ze względu na zasady gospodarki finansowej, wyróżnia się przedstawione w Tabeli nr 9 rodzaje działalności.

³⁵³ art. 86 ust. 1 pkt 1–4, Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z dnia 20 lipca 2018 r.-Dz.U.2018.1668

³⁵⁴ Art. 415 ust. 1, Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z dnia 20 lipca 2018 r.-Dz.U.2018.1668

Tabela 9 Rodzaje działalności uczelni

Lp.	Podstawowa działalność operacyjna	Pozostała działalność operacyjna	Działalność finansowaną w ramach funduszy
1.	działalność dydaktyczna	-	fundusz stypendialny
2.	działalność badawcza	-	fundusz wsparcia osób niepełnosprawnych
3.	działalność pomocnicza	-	działalność socjalną
4.	działalność gospodarcza wyodrębniona	-	fundusz własny na stypendia przeznaczony na stypendia za wyniki w nauce dla studentów oraz stypendia naukowe dla pracowników i doktorantów
5.	-	-	Inne fundusze przewidziane w statucie uczelni

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce

3.2. Analiza czynników wpływających na wysokość środków dla uniwersytetów publicznych

Zgodnie z UPSWN, uczelnia posiada osobowość prawną (art. 9 ust. 1) i możliwość uczestniczenia w obrocie gospodarczym (art. 12). Posiada też status instytucji non-profit i samodzielność w gospodarowaniu posiadanymi środkami finansowymi. Z założenia, środki otrzymywane z budżetu państwa nie są jedynym źródłem przychodów uczelni, lecz mają na celu jedynie dofinansowanie niektórych jej zadań. Jednak dla uczelni publicznych środki otrzymywane z budżetu państwa w formie subwencji (do 2018 r. w formie dotacji) stanowią zdecydowaną większość przychodów uczelni (dotacja dydaktyczna w 2016 r. stanowiła 81,1% przychodów działalności dydaktycznej publicznych uczelni³⁵⁵).

Do 2016 r. uczelnie były „nagradzane” za kształcenie jak największej liczby studentów. Liczba studentów przesądzała bowiem o wysokości otrzymywanej dotacji stanowiąc znaczny (35%) składnik algorytmu podziału środków finansowych (w części dotacji niezależnej od roku poprzedniego). Algorytm promował duże ośrodki akademickie, których dotacja zwiększała się rok do roku. Mniejsze, regionalne uczelnie, borykające się z problem pozyskania studentów, otrzymywały dotacje znacznie mniejsze. Sytuację tę bardzo dobrze obrazuje przykład Uniwersytetu Zielonogórskiego, którą należy analizować w odniesieniu do pozostałych

³⁵⁵ Szkoły wyższe i ich finanse 2016, GUS, październik 2017 r., 2017

uniwersytetów polskich. Dotacja uniwersytetów polskich (wraz ze środkami na zwiększenie wynagrodzeń) w 2016 r. wzrosła w stosunku do 2012 r. o 34,3% (realny procentowy wzrost dotacji to 1,93%, realny kwotowy wzrost dotacji to 60 602,6 tys. zł). Dotacja Uniwersytetu Zielonogórskiego w tym czasie wzrosła o 19,54% (najniższy wzrost dotacji wśród wszystkich uniwersytetów), realny procentowy wzrost dotacji Uniwersytetu Zielonogórskiego to „– 12,82%” co oznacza realny spadek dotacji o kwotę „– 11,582,3 tys. zł”.

Masowość kształcenia zahamowało Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 7 grudnia 2016 r.³⁵⁶ zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych, które wprowadziło wskaźnik dostępności dydaktycznej i wskaźnik potencjału naukowego. Wprowadzenie tych nowych wskaźników spowodowało duże zmiany w rozkładzie dotacji dla uczelni publicznych. Uczelniom, które kształciły więcej niż 13 studentów na jednego nauczyciela akademickiego zmniejszyła się dotacja w składniku studencko – doktoranckim (pierwszy raz przyjęto parametr referencyjnej liczby studentów i doktorantów przypadających na nauczyciela akademickiego $M = 13$). Wprowadzenie wskaźnika potencjału naukowego spowodowało z kolei spadek dotacji w składniku kadrowym poprzez wprowadzenie wag dla kategorii naukowych posiadanych przez poszczególne uczelnie akademickie (kategoria $A+=1,5$, $A=1$, $B=0,7$, $C=0,4$).

Wejście w życie nowej UPSWN z dnia 20 lipca 2018 r. wprowadziło zasadniczą zmianę w postrzeganiu działalności uczelni w Polsce. Działalność naukowa stała się „kołem zamachowym” dla rozwoju uczelni. Od wyników ewaluacji prowadzonej w poszczególnych dyscyplinach, a nie jak dotąd w podstawowych jednostkach organizacyjnych uczelni, będzie zależało to, czy uczelnia może prowadzić kształcenia na danym poziomie i czy będzie posiadała swobodę w tworzeniu nowych kierunków studiów, czy będzie miała uprawnienia do nadawania stopni i tytułów. Działalność naukowa – potencjał badawczy - stał się ważnym składnikiem algorytmu podziału subwencji dla uczelni. Stanowi on o 35% otrzymywanej przez uczelnię subwencji, w części niezależnej od roku poprzedniego.

Od 1 stycznia 2019 r. obowiązuje nowy sposób podziału środków finansowych dla uczelni wyższych. Nowy algorytm podziału wprowadzono Rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie sposobu podziału środków finansowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz potencjału badawczego znajdujących się w dyspozycji

³⁵⁶ Rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 7 grudnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych, Dz.U. 2016, poz. 2016 (akt uchylony), 2016

ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki oraz na zadania związane z utrzymaniem powietrznych statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych kadr powietrznych³⁵⁷. Algorytm został dostosowany do zróżnicowanych misji uczelni, zapewnia stabilizację budżetu poszczególnych uczelni poprzez ustalenie maksymalnego możliwego spadku wysokości subwencji w stosunku do tej ubiegłorocznej. Od 2019 roku uczelnie otrzymały co najmniej 99% kwoty przyznanej rok wcześniej (maksymalny spadek może wynieść 1%), a od roku 2020 – co najmniej 98% (maksymalny spadek o 2%). Z punktu widzenia zachowania płynności finansowej uczelni jest to bardzo istotna zmiana. Pierwszy raz od wielu lat uczelnie będą mogły zaplanować wysokość subwencji jaką otrzymają w kolejnym roku kalendarzowym. Zmiana sposobu podziału środków finansowych miała też na celu podział środków na trzy odrębne „koszyki”: dla uczelni akademickich, zawodowych, a od 2020 dla uczelni akademickich, które będą laureatami konkursu „Inicjatywy doskonałości – uczelnie badawcze”. Uczelnie wyłonione w konkursie, zostały zobligowane do przygotowania planu dotyczącego podniesienia poziomu badań naukowych oraz jakości kształcenia. Realizacja planu przyczynić się ma do podniesienia międzynarodowego znaczenia działalności uczelni. Uczelnie badawcze będą otrzymywały w latach 2020–2026, zwiększone subwencje.

Jest to bardzo pożądana zmiana chociażby dlatego, że uczelnie akademickie, badawcze i zawodowe mają różną misję, odmienny potencjał wzrostu w poszczególnych obszarach i inne potrzeby. Algorytm podziału środków powinien uwzględniać te różnice, aby wyeliminować sytuacje, w której np. Uniwersytet Zielonogórski rywalizuje o finansowanie z największymi uniwersytetami takimi jak Uniwersytet Jagielloński czy Warszawski, co z góry skazane jest na niepowodzenie. Algorytm podziału środków finansowych dla uczelni badawczych obliguje te uczelnie do stopniowego obniżania liczby studentów w ramach wskaźnika SSR (ang. Student Staff Ratio). SSR ustala optymalną proporcję między liczbą nauczycieli akademickich a studentów, która wynosi od 1 do 13. W uczelniach badawczych na jednego nauczyciela akademickiego będzie mogło przypadać maksymalnie 10,5 studentów. Kolejną zmianą, o której już wspomniano, jest połączenie dwóch oddzielnie funkcjonujących strumieni finansowych (nauka i szkolnictwo wyższe). Ważną zmianą w konstrukcji algorytmu jest stopniowe obniżanie wysokości stałej przeniesienia z 50% w 2019 r. do 30% w 2023 r.

³⁵⁷ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 31.12.2018 r. w sprawie sposobu podziału środków finansowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz potencjału badawczego znajdujących się w dyspozycji ministra właściwego do spraw s, 2018

Tabela 10 Podział środków wg typów uczelni oraz forma ich przekazywania

Lp.	Wyszczególnienie	Mechanizm podziału środków	Forma przekazywania środków	Środki, jakie może otrzymać uczelnia danego typu			
				Uczelnia publiczna		Uczelnia niepubliczna	
				akademicka	zawodowa	akademicka	zawodowa
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz potencjału badawczego (m.in. kształcenie studentów na studiach stacjonarnych, utrzymanie domów studenckich, rozwój zawodowy pracowników)	algorytm	subwencja	TAK	TAK	NIE	NIE
2.	Utrzymanie i rozwój potencjału badawczego (w zakresie kształcenia w szkole doktorskiej)	algorytm	subwencja	TAK	NIE	TAK	NIE
3.	Świadczenia pieniężne dla studentów (stypendium socjalne, stypendium dla osób niepełnosprawnych, zapomoga, stypendium rektora)	algorytm	dotacja podmiotowa	TAK	TAK	TAK	TAK
4.	Inwestycje (związane z kształceniem)	na wniosek	dotacja celowa	TAK	TAK	NIE	NIE
5.	Zadanie związane z zapewnieniem osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego podziału w procesie kształcenia i prowadzenia działalności naukowej	algorytm	dotacja podmiotowa	TAK	TAK	TAK	TAK

Źródło: Published on Eurydice (<https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice>)

Jak wskazano w Tabeli nr 10, środki na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz potencjału badawczego, dzielone są na podstawie algorytmu (patrz tabela 11), którego głównymi składnikami są:

- 1) składnik studencki - obliczany na podstawie liczby studentów studiów stacjonarnych na poszczególnych kierunkach, poziomach i profilach studiów prowadzonych przez uczelnie, mnożonych przez współczynnik kosztochłonności przypisany tym kierunkom i liczby studentów studiów stacjonarnych nieprzypisanych do kierunku studiów. Tak uzyskaną kwotę mnoży się jeszcze przez wskaźnik dostępności dydaktycznej, który oblicza się biorąc pod uwagę liczbę studentów studiów stacjonarnych i niestacjonarnych przypadających na jednego nauczyciela akademickiego. Otrzymany wynik odnosi się do parametru M, który oznacza referencyjną liczbę studentów przypadających na jednego nauczyciela akademickiego.
- 2) Składnik kadrowy - obliczany na podstawie kalkulacyjnej liczby nauczycieli akademickich zatrudnionych w danej uczelni na poszczególnych stanowiskach zgodnie z zapisami art. 116 UPSWN. Do każdego stanowiska przypisana jest waga, wynosząca dla stanowiska:

profesora tytularnego -2,5; profesora uczelni -2; adiunkta -1,5, pozostałych nauczycieli akademickich – 1, profesora wizytującego - 3.

- 3) Składnik umiędzynarodowienia - oblicza się biorąc pod uwagę liczbę studentów i doktorantów wyjeżdżających za granicę i przyjeżdżających z zagranicy, którzy odbywali w poprzednim roku akademickim kształcenie w danej uczelni w okresie minimum 3 miesięcy. W tym składniku bierze się również pod uwagę liczbę studentów cudzoziemców, liczbę studentów cudzoziemców pobierających stypendia przyznane przez Narodową Agencję Wymiany Akademickiej, jak również liczbę doktorantów w szkole doktorskiej będących cudzoziemcami.
- 4) Składnik badawczy - oblicza się na podstawie liczby pracowników w publicznej uczelni akademickiej prowadzącej działalność naukową w określonej dyscyplinie naukowej lub artystycznej (z uwzględnieniem czasu pracy związanego z prowadzeniem działalności naukowej w poszczególnych dyscyplinach), w której uczelnia posiada kategorię naukową wyższą niż C. Uwzględnia się tylko tych pracowników, którzy złożyli w danej uczelni oświadczenie, upoważniające do zaliczenia ich do liczby pracowników prowadzących działalność naukową w danej dyscyplinie (N). Tak określoną liczbę nauczycieli akademickich mnoży się przez współczynnik kosztochłonności przypisany do danej dyscypliny naukowej i przez współczynnik przypisany do kategorii naukowej, jaką dana dyscyplina uzyskała w wyniku ewaluacji.
- 5) Składnik doktorancki - oblicza się biorąc pod uwagę liczbę doktorantów w szkole doktorskiej prowadzonej przez publiczną uczelnię akademicką, z wyłączeniem osób zatrudnionych w ramach stosunku pracy w uczelni w charakterze nauczyciela akademickiego i cudzoziemców. Liczba ta mnożona jest przez średni współczynnik kosztochłonności prowadzenia działalności naukowej w dyscyplinach naukowych lub artystycznych, w których jest prowadzone kształcenie w szkole doktorskiej prowadzonej przez publiczną uczelnię akademicką. Współczynnik kosztochłonności oblicza się dzieląc współczynnik kosztochłonności prowadzenia działalności naukowej w dyscyplinie naukowej lub artystycznej przez liczbę dyscyplin naukowych lub artystycznych, w których jest prowadzone kształcenie w szkole doktorskiej prowadzonej przez publiczną uczelnię akademicką,
- 6) Składnik badawczo – rozwojowy - oblicza się na podstawie wysokości nakładów wewnętrznych poniesionych przez publiczną uczelnię akademicką na działalność badawczo-

rozwojową wykazanych w PNT-01/s³⁵⁸ składanym w roku poprzedzającym rok przyznania subwencji,

7) Składnik projektowy - oblicza się biorąc pod uwagę wskazane poniżej rodzaje projektów.

Każdej grupie projektów przypisana jest określona w przedmiotowym rozporządzeniu waga.

- liczba projektów w publicznej uczelni akademickiej realizowanych samodzielnie lub w ramach konsorcjum, na które uczelnia otrzymała finansowanie lub dofinansowanie w roku poprzedzającym rok przyznania subwencji, w ramach zadań, o których mowa w art. 365 pkt 11 i 12 UPSWN, z wyłączeniem projektów realizowanych w ramach programów lub inicjatyw międzynarodowych oraz projektów na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa (waga 1);
- liczba projektów realizowanych w ramach programów międzynarodowych przez publiczną uczelnię akademicką samodzielnie lub w ramach konsorcjum, na które uczelnia otrzymała finansowanie lub dofinansowanie w roku poprzedzającym rok przyznania subwencji, w ramach zadań, o których mowa w art. 365 pkt 11 i 12 UPSWN, z wyłączeniem projektów realizowanych w ramach programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020) „HORYZONT 2020” oraz w ramach programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji (2021–2027) „HORYZONT EUROPA (waga 2);
- liczba projektów realizowanych w ramach programów międzynarodowych przez publiczną uczelnię akademicką samodzielnie lub w ramach konsorcjum, jeżeli uczelnia była jego liderem, w roku poprzedzającym rok przyznania subwencji, w ramach programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020) „HORYZONT 2020” lub w ramach programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji (2021–2027) „HORYZONT EUROPA”(waga 10);
- liczba projektów realizowanych w ramach programów międzynarodowych przez publiczną uczelnię akademicką jako członka konsorcjum niebędącego liderem tego konsorcjum, w roku poprzedzającym rok przyznania subwencji, w ramach programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020) „HORYZONT 2020” lub w ramach programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji (2021–2027) „HORYZONT EUROPA” (waga 5).

³⁵⁸ Sprawozdaniu o działalności badawczej i rozwojowej (B + R) w szkołach wyższych, GUS, <https://form.stat.gov.pl/formularze/2024/index.htm>

Każdy składnik w algorytmie ma przypisaną wartość. Wartości wskazane dla poszczególnych składników przedstawia Tabela nr 11.

Tabela 11 Wartość poszczególnych parametrów i składników w latach 2019–2023 dla publicznych uczelni akademickich

Lp.	Rok	Wyszczególnienie	Wyszczególnienie											
			dla stałej przeniesienia C	M^1 ,	dla wagi składnika studenckiego Ws ,	dla wagi składnika kadrowego Wk ,	dla wagi składnika umiędzynarodowienia Wu ,	dla wagi składnika badawczego Wb	dla wagi składnika doktoranckiego Wd	dla wagi składnika badawczo-rozwojowego Wn	dla wagi składnika projektowego Wp	dla wagi składnika absolwenckiego o publicznej uczelni zawodowej	utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego	utrzymanie i rozwój potencjału badawczego
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1.	2019	Uczelnie akademickie	0,50	13,00	0,35	0,25	0,05	0,25	-	0,05	0,05	-	0,65	0,35
		Uczelnie zawodowe	-	-	0,35	0,25	0,05	0,25	-	0,05	0,05	-	0,65	0,35
2.	2020	„Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza”	0,45	12,50	0,28	0,25	0,05	0,25	0,02	0,10	0,05	-	0,58	0,42
		Pozostałe publiczne uczelnie akademickie	0,45	13,00	0,34	0,25	0,05	0,25	0,01	0,10	-	-	0,64	0,36
		Uczelnie zawodowe	0,25	-	0,50	0,40	-	-	-	-	0,05	0,05	0,95	0,05
3.	2021	„Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza”	0,40	12,00	0,26	0,20	0,05	0,30	0,04	0,10	0,05	-	0,51	0,49
		Pozostałe publiczne uczelnie akademickie	0,40	13,00	0,33	0,25	0,05	0,25	0,02	0,10	-	-	0,63	0,37
		Uczelnie zawodowe	0,25	-	0,50	0,40	-	-	-	-	0,05	0,05	0,95	0,05
4.	2022	„Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza”	0,35	11,50	0,24	0,20	0,05	0,30	0,06	0,10	0,05	-	0,49	0,51
		Pozostałe publiczne uczelnie akademickie	0,35	13,00	0,32	0,25	0,05	0,25	0,03	0,10	-	-	0,62	0,38
		Uczelnie zawodowe	0,25	-	0,50	0,40	-	-	-	-	0,05	0,05	0,95	0,05
5.	2023	„Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza”	0,30	11,00	0,22	0,20	0,05	0,30	0,08	0,10	0,05	-	0,47	0,53
		Pozostałe publiczne uczelnie akademickie	0,30	13,00	0,31	0,25	0,05	0,25	0,04	0,10	-	-	0,61	0,39
		Uczelnie zawodowe	0,25	-	0,50	0,40	-	-	-	-	0,05	0,05	0,95	0,05

1) dla parametru referencyjnej liczby doktorantów, którzy rozpoczęli studia doktoranckie przed rokiem akademickim 2019/2020, i liczby studentów, przypadających na nauczyciela akademickiego M, 2) wartość parametru referencyjnej liczby studentów przypadających na nauczyciela akademickiego M w 2024 r. ma wynosić 10,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 31.12.2018 r. w sprawie sposobu podziału środków finansowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz potencjału badawczego znajdujących się w dyspozycji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki oraz na zadania związane z utrzymaniem powierniczych statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych kadr powierniczych, Dz.U.2018. poz.2508

Tabela 12 Wartość poszczególnych parametrów i składników w latach 2019–2023 dla niepublicznych uczelni, instytutów PAN, instytutów badawczych, instytutów międzynarodowych

Lp.	Rok	Wyszczególnienie	Wyszczególnienie			
			dla stałej przeniesienia <i>C</i>	dla wagi składnika doktoranckiego <i>Wd</i>	dla wagi składnika kadrowego <i>Wk</i>	dla wagi składnika badawczego <i>Wb</i>
1	2	3	4	5	6	7
1.	2019	niepubliczne uczelnie akademickie	0,50	-		1,00
		instytuty PAN, instytuty badawcze i instytuty międzynarodowe	0,50	-	0,25	0,75
2.	2020	niepubliczne uczelnie akademickie	0,45	0,14	-	0,86
		instytuty PAN, instytuty międzynarodowe	0,45	0,02	0,35	0,63
		instytuty badawcze	0,45	0,01	0,25	0,74
3.	2021	niepubliczne uczelnie akademickie	0,40	0,28	-	0,72
		instytuty PAN, instytuty międzynarodowe	0,40	0,04	0,35	0,61
		instytuty badawcze	0,40	0,02	0,25	0,73
4.	2022	niepubliczne uczelnie akademickie	0,35	0,42	-	0,58
		instytuty PAN, instytuty międzynarodowe	0,35	0,06	0,35	0,59
		instytuty badawcze	0,35	0,03	0,25	0,72
5.	2023	niepubliczne uczelnie akademickie	0,30	0,56	-	0,44
		instytuty PAN, instytuty międzynarodowe	0,30	0,08	0,35	0,57
		instytuty badawcze	0,30	0,04	0,25	0,71

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 31.12.2018 r. w sprawie sposobu podziału środków finansowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz potencjału badawczego znajdujących się w dyspozycji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki oraz na zadania związane z utrzymaniem powietrznych statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych kadr powietrznych, Dz.U.2018. poz.2508

Składniki: badawczy, doktorancki, badawczo – rozwojowy oraz projektowy stanowią o potencjale badawczym uczelni i decydują o wielkości otrzymywanych na ten cel środków w ramach subwencji z budżetu państwa. Ich udział stanowi 35% środków przyznanych uczelni wyższej w ramach jej subwencji ze środków finansowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz potencjału badawczego w 2019 r. W kolejnych latach ich udział będzie ulegał zmianie (por. tab. 12).

Warto podkreślić, że w latach 2019 – 2023 ogólny algorytm ulegał zmianom, które spowodowane były:

- 1) Wyodrębnieniem w grupie uczelni akademickich dwóch podgrupy, tj. laureatów konkursu „Inicjatywa doskonałości – uczelnie badawcze” oraz pozostałych uczelni akademickich. Zróżnicowanie to nastąpi od 2020 r., dlatego w 2019 roku obowiązywał jeszcze wspólny algorytm dla obu grup.
 - 2) Zmianą wielkość parametru referencyjnego liczby doktorantów, którzy rozpoczęli studia doktoranckie przed rokiem akademickim 2019/2020 i liczby studentów, przypadających na nauczyciela akademickiego M, w przypadku uczelni badawczych.
 - 3) Zastąpieniem studiów trzeciego stopnia (studia doktorskie) kształceniem doktorantów w szkołach doktorskich. Zmiana ta ma wpływ na algorytm ze względu na to, że nowy model kształcenia doktorantów traktuje ich jako młodych naukowców. W związku z tym, dotychczasowe finansowanie doktorantów stopniowo będzie przesuwane z części dydaktycznej subwencji do jej części badawczej.
 - 4) Zmianą wagi dla liczby nauczycieli akademickich ujętych w składniku kadrowym – w 2019 r, wagę ustala się według stopni i tytułów, a od 2020 r. będzie ustalana według stanowisk,
 - 5) Uwzględnieniem w składniku umiędzynarodowienia w 2019 r. doktorantów będących cudzoziemcami, którzy rozpoczęli studia doktoranckie przed rokiem akademickim 2019/2020. Od 2020 r. uwzględniana będzie liczba doktorantów (cudzoziemców) w szkołach doktorskich.
 - 6) Uwzględnieniem w składniku badawczym w latach 2019 – 2021 (do momentu nowych wyników ewaluacji), wartości przypisanej dyscyplinie naukowej albo artystycznej obliczonej według wzoru, określającego współczynnik kategorii naukowej (Wkn_j):
 - $Wkn_j \geq 1,25$ dla dyscyplin naukowych lub artystycznych, w których publiczna uczelnia akademicka posiada kategorię naukową A+,
 - $1,25 > Wkn_j \geq 0,85$ – dla dyscyplin naukowych lub artystycznych, w których publiczna uczelnia akademicka posiada kategorię naukową A,
 - $0,85 > Wkn_j \geq 0,55$ – dla dyscyplin naukowych lub artystycznych, w których publiczna uczelnia akademicka posiada kategorię naukową B,
 - $0,55 > Wkn_j$ - dla dyscyplin naukowych lub artystycznych, w których publiczna uczelnia akademicka posiada kategorię naukową C
- Od 2022 r., wartość przypisana dyscyplinie naukowej albo artystycznej wyniesie:
- 1,75 – dla dyscyplin naukowych lub artystycznych, w których publiczna uczelnia akademicka posiada kategorię naukową A+,

- 1,25 – dla dyscyplin naukowych lub artystycznych, w których publiczna uczelnia akademicka posiada kategorię naukową A,
 - 1,00 – dla dyscyplin naukowych lub artystycznych, w których publiczna uczelnia akademicka posiada kategorię naukową B+,
 - 0,75 – dla dyscyplin naukowych lub artystycznych, w których publiczna uczelnia akademicka posiada kategorię naukową B,
- 7) Zmianą wagi w składniku projektowym od 2020 r. - waga przypisana projektom realizowanym w ramach programów międzynarodowych realizowanych przez uczelnie samodzielnie lub w konsorcjum, jeżeli uczelnia była ich liderem wzrasta z 4 do 10, jak również zmienia się waga w przypadku realizacji tych projektów w sytuacji gdy uczelnia jest członkiem konsorcjum, ale nie jest jego liderem z 4 na 5,
- 8) Wprowadzeniem w 2017 r. „korytarza” ograniczającego minimalny i maksymalny dopuszczalny odpowiednio spadek/wzrost wysokości dotacji na poziomie -2%/+6 względem dotacji z roku poprzedniego w warunkach porównywalnych, przy czym w 2019 r. maksymalny dopuszczalny spadek wynosi -1%,
- 9) Zmianą stałej przeniesienia, która będzie stopniowo maleć od 0,5 w 2019 r. do 0,3 w 2023 r. (por. tab. 1).

To, jaką subwencję otrzyma uczelnia zależy od procentowego udziału jej składników w relacji do sumowanych składników algorytmu wszystkich uczelni. Jak przedstawiono powyżej, algorytm podziału środków finansowych uwzględnia wiele składników. Przykładem dostosowania się uczelni do nowych zasad rozdziału środków jest parametr referencyjnej liczby studentów i doktorantów przypadających na nauczyciela akademickiego (M). Uczelnie, które miały znacznie przekroczony dopuszczalny poziom tego wskaźnika zmniejszały stopniowo limity przyjęć na studia w ten sposób zmniejszając też liczbę kształconych studentów. Duże znaczenie dla stabilizowania przyznanych uczelni środków ma nadal „stała przeniesienia”, która jest konsekwencją budżetu otrzymywanego w latach poprzednich i decyduje w 2019 r. aż o połowie subwencji, jaką otrzymują uczelnie.

O pozostałych 50% zadecydują składniki kadrowy, studencki, umiędzynarodowienia, badawczy, doktorancki, badawczo – rozwojowy i projektowy. Stała przeniesienia do 2018 r. była, z jednej strony gwarantem stabilności budżetu, ale z drugiej strony powodowała, że algorytm miał charakter pasywny. Uczelnie, pomimo, że „poprawiały” jego poszczególne składniki, efekty swojej działalności dyskontowały dopiero po kilku latach, pod warunkiem, że w tym okresie algorytm nie ulegał kolejnym modyfikacjom. Zgodnie z rozporządzeniem z dnia 31 grudnia 2018 r. wielkość stałej przeniesienia będzie się rok do roku zmniejszać i tym samym

w mniejszym stopniu będzie ona wpływała na wysokość subwencji uzyskiwanej przez uczelnie w kolejnych latach. Pomimo zmniejszanie procentowego udziału stałej przeniesienia, to jednak poprzez powiązanie jej z wprowadzeniem „korytarza” ograniczającego minimalny i maksymalny dopuszczalny odpowiednio spadek/wzrost wysokości dotacji na poziomie - 2%/+6 rok do roku nie powinno dochodzić do nadmiernych spadków wysokości subwencji i tym samym do destabilizowania budżetów uczelni.

Uczelnie mogą swobodnie kształtować podział środków z przeznaczeniem na poszczególne rodzaje działalności. To od decyzji uczelni będzie zależało jaką kwotę przeznaczyć na np. badania i rozwój prowadzonych dyscyplin naukowych. Jest to dobre rozwiązanie, ale przede wszystkim dla dużych uczelni. Dysponując dużymi budżetami mogą one swobodnie kształtować politykę naukową, kadrową, inwestować w rozwój wiodących dyscyplin naukowych czy też nowe, dobrze rokujące dyscypliny, które mają szanse na uzyskanie wysokiej kategorii. Regionalne uczelnie, które od wielu lat borykają się z problemami finansowymi, mimo swobody w dysponowaniu subwencją, nadal nie będą mogły zwiększyć wielkości środków przeznaczanych na rozwój potencjału badawczego z uwagi na swoje, od lat mocno napięte budżety.

Subwencja będąca ciągle podstawowym źródłem finansowania uczelni, w przypadku uczelni regionalnych, nie wystarczy na prowadzenie badań na wysokim poziomie uniwersyteckim, ponieważ w znakomitej większości zostanie przeznaczona na wynagrodzenia pracowników uczelni. W tej sytuacji, aby zapewnić rozwój potencjału badawczego, uczelnie będą musiały zintensyfikować starania o pozyskiwanie środków finansowych w drodze konkursów ogłaszanych przez NCN, NCBR, Komisję Europejską czy MNiSW. Należy pamiętać jednak, że ta droga pozyskiwania środków np. w ramach Regionalnej Inicjatywy Doskonałości wymaga często wcześniejszego zaangażowania własnych środków uczelni. Podobnie jest z realizacją Projektów w ramach inicjatywy POWER, które wymagają także zabezpieczenia przez uczelnie wkładu własnego, co w znacznym stopniu eliminuje uniwersytety regionalne z postępowania konkursowego ponieważ nie dysponują wolnymi środkami finansowymi.

3.3. Wyzwania i możliwości w zarządzaniu finansami uczelni

W roku akademickim 2022/2023 w Polsce działało 417³⁵⁹ uczelni, w których kształciło się 1223,6 tys. studentów. Z tego w uczelniach publicznych kształciło się 65,6% ogólnej liczby studentów. Na koniec 2022 r. funkcjonowało 131 uczelni publicznych, 269 niepublicznych i 17 uczelni kościelnych. Z tych uczelni, 132 to uczelnie akademickie. Wskazać należy również, że 53 to uczelnie w likwidacji.

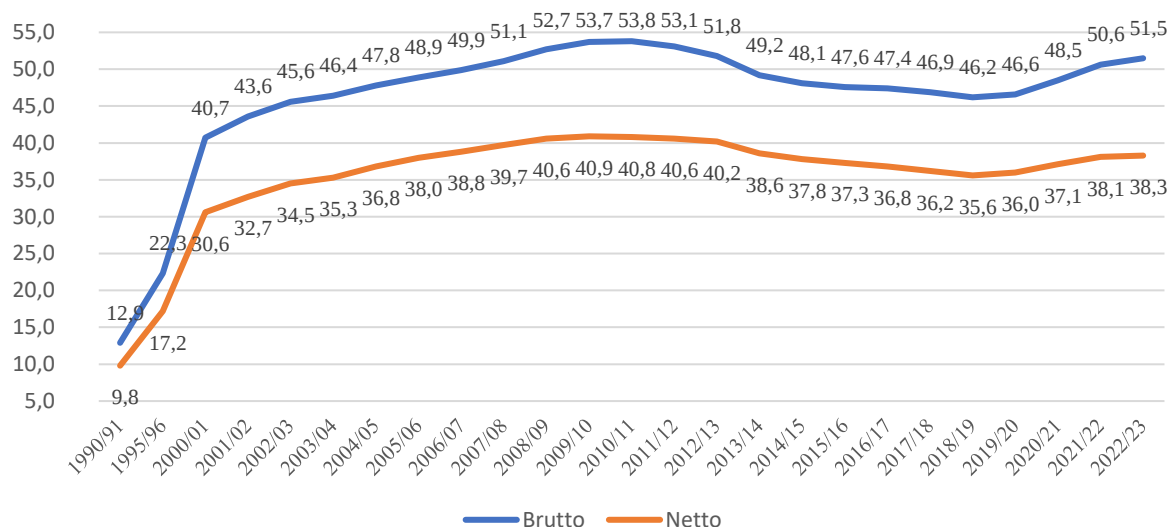
Jak już wskazano, lata 90-te przyniosły dla szkolnictwa wyższego w Polsce rozwój na nie spotykaną dotychczas skalę. W wyniku zmian wprowadzonych w ustawodawstwie, bardzo szybko zaczęła rosnąć liczba szkół wyższych i liczba studentów. Umasowienie studiów wyższych było możliwe dzięki zapisom Ustawy 12 września 1990 roku, umożliwiającym zakładanie niepaństwowych szkół wyższych oraz kształcenie w trybie niestacjonarnym. Ustawa stworzyła ponadto możliwość pobierania opłat za zajęcia dydaktyczne (czesne na studiach wieczorowych i zaocznych). Środki pozyskiwane z usług edukacyjnych stały się znacznym zastrzykiem finansowym dla uczelni. W niektórych uczelniach przychody z tego tytułu stanowiły około 30% wszystkich przychodów uczelni. Pobierane od studentów, w formie czesnego, środki pozwoliły przede wszystkim na zwiększanie dochodów pracowników uczelni, ale także na sfinansowanie inwestycji budowlanych, zakupy nowej aparatury badawczej, budowę i wyposażenie bazy dydaktycznej i laboratoryjnej. Uczelnie wyższe bardzo szybko zareagowały na zapotrzebowanie na wyższe wykształcenie. Z punktu widzenia polityki państwa cel został osiągnięty. Współczynnik skolaryzacji, który w roku akademickim 1990/91 wynosił 9,8% wzrósł do 53,8% w roku akademickim 2010/11 (Wykres nr 3). Uczelnie wyższe radziły sobie uzupełniając niedostateczne finansowanie z budżetu państwa poprzez środki pozyskiwane z odpłatnych form kształcenia, systematycznie zwiększając liczbę studentów.

Od roku akademickiego, 2005/2006 kiedy liczba studentów osiągnęła rekordową w skali kraju wartość 1.953,8 tys., liczba studentów systematycznie maleje (Wykres nr 4). Należy wskazać, że liczba studentów w roku akademickim 2005/06 prawie pięciokrotnie wzrosła w stosunku do roku akademickiego 1990/91. Był to jednak ostatni rok wzrostu liczby studentów i zarazem kryzysu na polskich uczelniach. Jak wynika z prognoz Głównego Urzędu Statystycznego, postępujący niż demograficzny sprawia, że liczba studentów systematycznie spada i - według prognoz - będzie spadać aż do 2025 roku. Zgodnie z prognozami, najniższy pułap osiągnie w latach 2023-2025, kiedy to ogólna liczba studentów będzie wynosić zaledwie

³⁵⁹ POL-on, <https://polon.nauka.gov.pl/>, 2024

1,25mln osób. Od 2025 roku ma nastąpić wzrost liczby studentów na uczelniach, jednak będzie on bardzo powolny, zupełnie nieporównywalny z pierwszą dekadą XXI wieku³⁶⁰ (Wykres nr 5). Prognozy są bardzo niepokojące dla uczelni wyższych. Przecież to liczba studentów w dużej mierze definiuje wielkość środków pozyskiwanych przez uczelnie zarówno z budżetu państwa jak i z realizowanych usług edukacyjnych.

Wykres 3 Współczynnik skolaryzacji³⁶¹.

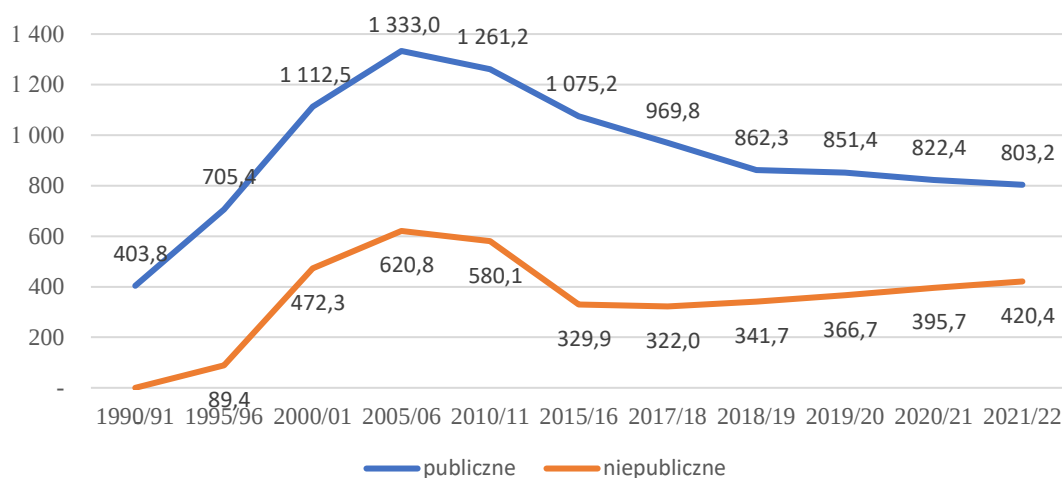


Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS

³⁶⁰ http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_07/0695136d37bd577c8ab03acc5c59a1f6.pdf, 2024

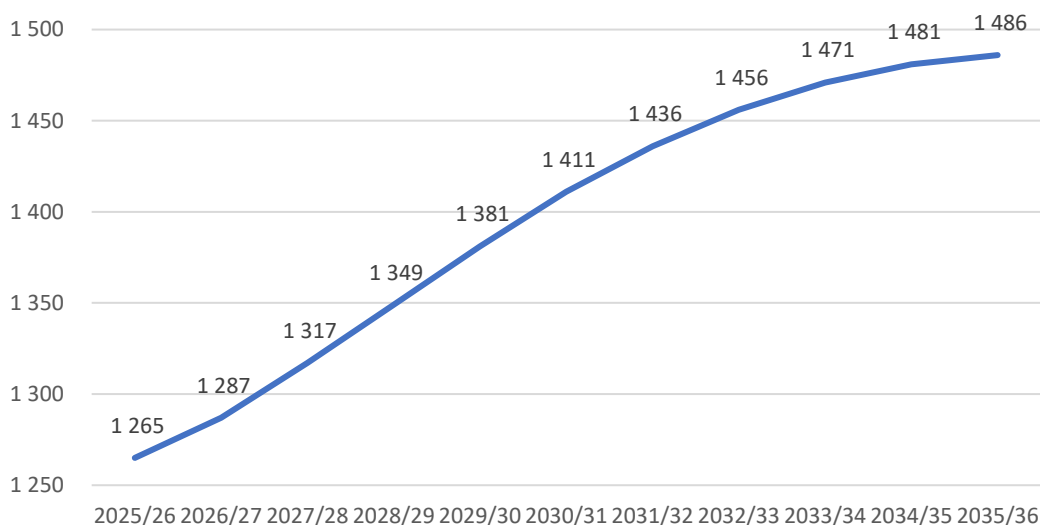
³⁶¹ Skolaryzacja brutto - stosunek liczby wszystkich osób uczących się na określonym poziomie (studentów) do całej populacji osób będących w wieku nominalnie przypisanym temu poziomowi kształcenia (19–24 lata); skolaryzacja netto oznacza stosunek liczby studentów w nominalnym wieku kształcenia na poziomie studiów wyższych do liczby ludności w wieku 19–24.

Wykres 4 Liczba studentów, w tys.



Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS

Wykres 5 Przewidywana liczba studentów w latach 2025 – 2036, w tys.³⁶²;



Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS

Wyzwaniem, jakie stoi przed uczelniami, jest niewątpliwie radzenie sobie z ograniczonymi źródłami finansowania. Uczelnie zależne są od funduszy publicznych przyznawanych przez rząd. Ograniczenia budżetowe, zmiany w polityce rządowej czy konkurencja o ograniczone środki publiczne mogą wpływać na dostępność finansowania. Zmiany w regulacjach rządowych mogą też wpływać na zasady przyznawania dotacji i grantów

³⁶² http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_07/0695136d37bd577c8ab03acc5c59a1f6.pdf, 2024

Finansowanie sektora szkolnictwa wyższego przez państwo utrzymuje się od wielu lat na podobnym poziomie. Wskazać należy, że na jednym z najniższych w Europie. Jednocześnie nie można pominąć też faktu, że Polska ma bardzo rozproszony system kształcenia. Nawet w małych, słabych ekonomicznie miejscowościach działają uczelnie wyższe (akademickie lub zawodowe). Utrzymywanie przez państwo tak wielu uczelni przy zmianach demograficznych i wynikającym z nich spadku liczby absolwentów szkół średnich, a w konsekwencji studentów, stanowi problem, który powinien być rozwiązany na poziomie państwa przy współpracy ze środowiskiem akademickim. Zmiany demograficzne i kwestie związane z finansowaniem edukacji na poziomie wyższym mają istotne znaczenie dla dalszego funkcjonowania polskich uczelni. System szkolnictwa wyższego w Polsce staje się coraz bardziej finansowo niewydolny. Fundusze otrzymywane z budżetu państwa nie pokrywają kosztów utrzymania uczelni. Spadki liczby młodych ludzi w danym regionie mogą prowadzić do zmniejszenia liczby studentów, co z kolei wpływa na dochody z opłat za studia. Wzrost konkurencji o studentów i równoczesne ograniczenie zdolności finansowej studentów do pokrywania kosztów studiów wpływa na poziom opłat za studia. Wzrost kosztów zatrudnienia, utrzymania infrastruktury, zakupu nowoczesnych technologii edukacyjnych, aparatury naukowej, rosnące zadania uczelni i spełnianie standardów jakościowych prowadzi do wzrostu kosztów, przy ograniczonych źródłach finansowania stanowi duże wyzwanie dla uczelni. Pamiętać należy, że od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej (maj 2004 r.), uczelnie pozyskały miliony złotych na budowę i przebudowę nowych budynków dydaktycznych, badawczych czy laboratoryjnych. Wyposażyły bazę dydaktyczną i naukową w nowoczesny sprzęt. Rozbudowana i dobrze wyposażona baza dydaktyczna – laboratoryjna wymaga utrzymania i znacznych nakładów finansowych. Nowoczesny sprzęt musi być serwisowany, podlegać przeglądom. Budynki muszą być ogrzane, utrzymane w czystości. W dobie wysokiej inflacji, znacznego wzrostu kosztów energii i pozostałych mediów, corocznego wzrostu minimalnej płacy, coraz trudniej zbilansować działalność uczelni. Wskazać należy, że wpływ uczelni na wzrost kosztów jest minimalny. Uczelnia może starać się ograniczać zużycie mediów, podjąć próby redukcji zatrudnienia dostosowując je do potrzeb dydaktycznych i organizacyjnych, jednak są to działania niewystarczające. Jak wynika z poniższych tabel, w przypadku uczelni publicznych, główne źródło przychodu stanowi subwencja na utrzymanie potencjału dydaktycznego i badawczego (ponad 63% wszystkich przychodów uczelni i ponad 77% przychodów z działalności dydaktycznej, Tabela 13). Opłaty za świadczone usługi edukacyjne systematycznie maleją i za 2022 r. wyniosły 6,5% wszystkich przychodów (w latach dwutysięcznych wynosiły ok. 25%-30%). Największa pozycja wśród kosztów stanowią

wynagrodzenia wraz z ubezpieczeniami społecznymi i innymi świadczeniami na rzecz pracowników (w 2022 r. blisko 72% wszystkich kosztów). Warto zwrócić uwagę na koszty zużycia energii. Koszty te stanowią ponad 4% wszystkich kosztów uczelni i ich wzrost w 2022 w stosunku do 2019 r. wyniósł 145%. Jak wskazano już wielokrotnie w niniejszej pracy, subwencja przekazywana z budżetu państwa corocznie nieznacznie wzrasta, podczas gdy koszty znacznie wzrastają w każdym roku. Wystarczy tylko wskazać, że subwencja na utrzymanie potencjału dydaktycznego i badawczego w 2022 r. w stosunku do 2019 r. wzrosła 7,4%. Koszty działalności uczelni w tym samym okresie wzrosły o 18% (Tabela 14). Koszty wynagrodzeń wzrosły o ponad 15%, a ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia na rzecz pracowników o ponad 23%. W przypadku uczelni niepublicznych nastąpił wzrost przyznawanych subwencji co wynika ze zmiany zasad finansowania tych uczelni. opłaty za świadczone usługi edukacyjne, które stanowią w przypadku uczelni niepublicznych podstawowy strumień finansowania, zmalały w 2022 r w stosunku do 2019 o blisko 2%. Koszty działalności uczelni niepublicznych wzrosły o blisko 20%. Koszty kształcenia wzrosły w porównywalnym okresie o 17%, przy czym w uczelniach publicznych o 26%, a w niepublicznych o 1% (Tabela 15). Różnica ta wynika przede wszystkim z faktu, że uczelnie niepubliczne zatrudniają mniejszą liczbę pracowników jak również dysponują znacznie mniejszą bazą dydaktyczno – badawczą. Ponadto w obliczeniach dokonanych w opracowaniach GUS, dokonuje się prostego obliczenia kosztu kształcenia: koszty kształcenia dzieli się przez przeliczeniową liczbę studentów. Koszty kształcenia to wszystkie koszty działalności dydaktycznej. Uczelnie różnie rozliczają koszty kształcenia. nie ma jednakowej dla wszystkich metody ich liczenia.

Tabela 13 Przychody z działalności operacyjnej uczelni w tys. zł

Rok	Wyszczególnienie	Ogółem	w tym							
			subwencja na utrzymanie potencjału dydaktycznego i badawczego	środki z budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków	opłaty za świadczone usługi edukacyjne	środki na realizację projektów finansowanych przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju	środki na realizację projektów finansowanych przez Narodowe Centrum Nauki	sprzedaż pozostałych prac i usług badawczych i rozwojowych	pozostałe przychody z podstawowej działalności operacyjnej	przychody z działalności gospodarczej wyodrębnionej
2019	UP	25 225 519,1	16 635 591,7	17 336,9	1 830 376,0	328 999,3	702 930,8	457 547,7	1 925 868,5	114 633,6
	UN	2 808 928,6	267 139,9	22 871,0	1 988 971,5	71 961,0	19 768,0	12 316,6	159 168,7	21 685,7
2020	UP	24 239 233,5	16 240 566,5	17 732,8	1 742 156,1	321 442,1	615 347,1	487 769,2	1 570 341,3	112 945,1
	UN	2 986 800,8	271 294,3	26 681,3	2 116 353,1	78 441,1	13 983,2	27 405,9	147 596,3	17 150,6

2021	UP	26 038 447,8	17 055 683,2	20 726,6	1 806 458,0	387 892,7	667 650,2	497 441,3	1 817 265,3	134 192,1
	UN	3 418 792,3	324 620,7	29 868,0	2 370 349,5	92 816,9	18 190,9	22 747,9	160 793,7	49 102,4
2022	UP	28 173 618,4	17 864 101,5	26 569,3	1 838 051,4	413 632,9	768 320,0	530 923,8	2 281 085,0	163 047,7
	UN	3 582 339,1	348 734,6	38 541,7	2 491 063,3	93 721,7	21 412,4	11 437,1	197 581,4	40 292,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS, Uczelnie i ich finanse

Tabela 14 Koszty działalności operacyjnej uczelni w tys. zł

Rok	Wyszczególnienie	Ogółem	Zużycie materiałów i energii		Usługi obce	Podatki i opłaty	Wynagrodzenia		Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia na rzecz pracowników	
			razem	w tym zużycie energii			razem	w tym osobowe	razem	w tym składki z tytułu ubezpieczeń społecznych
2019	UP	22 851 726,6	1 651 371,3	757 177,4	1 950 027,3	359 486,9	13 123 937,1	12 070 509,7	3 337 621,1	1 984 909,6
	UN	2 523 430,9	133 432,2	46 868,8	552 945,5	15 141,0	1 306 593,2	949 291,2	235 105,0	150 412,8
2020	UP	22 789 403,0	1 651 313,2	760 009,2	1 838 648,0	385 031,6	13 504 120,8	12 589 683,7	3 457 210,9	2 113 104,9
	UN	2 519 735,8	125 887,2	44 066,9	539 997,0	13 087,9	1 354 182,6	1 014 117,8	243 202,7	161 936,4
2021	UP	24 720 686,7	1 806 228,4	886 405,4	2 134 423,9	400 641,7	14 476 946,3	13 590 028,8	3 803 628,1	2 246 730,0
	UN	2 826 047,1	148 263,1	48 620,3	687 797,3	16 787,6	1 451 068,4	1 089 160,4	258 565,6	166 721,5
2022	UP	26 961 339,8	2 214 315,5	1 101 057,7	2 409 341,6	368 041,6	15 165 204,5	14 020 288,8	4 124 078,8	2 392 090,7
	UN	3 022 866,0	170 506,7	61 092,5	702 989,3	14 955,0	1 553 616,9	1 162 186,1	281 903,6	180 357,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS, Uczelnie i ich finanse

Tabela 15 Koszty kształcenia

Rok	WYSZCZEGÓLNIENIE	Koszt kształcenia w tys. zł	Koszt jednostkowy w zł	Udział wykorzystanego funduszu stypendialnego w koszcie kształcenia w %	Liczba studentów przeliczeniowych
2019	OGÓŁEM	27 137 353,8	22 900,2	5,6	1 185 029,0
	Uczelnie publiczne	24 312 627,1	28 186,2	5,0	862 572,4
	Uczelnie niepubliczne	2 824 726,7	8 760,0	10,6	322 456,6
2020	OGÓŁEM	26 941 221,2	23 164,0	5,4	1 172 263,0
	Uczelnie publiczne	24 066 780,3	28 622,0	4,7	840 854,0
	Uczelnie niepubliczne	2 874 440,9	8 673,0	11,3	331 409,0
2021	OGÓŁEM	29 053 527,2	24 782,0	5,3	1 172 382,6
	Uczelnie publiczne	25 865 154,7	31 959,0	4,6	809 311,6
	Uczelnie niepubliczne	3 187 957,0	8 781,0	10,7	363 071,0
2022	OGÓŁEM	31 521 804,3	26 793,6	5,1	1 176 468,4
	Uczelnie publiczne	28 157 233,8	35 396,2	4,5	795 488,4
	Uczelnie niepubliczne	3 364 570,5	8 833,1	10,0	380 903,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS, Uczelnie i ich finanse

Zarządzanie finansami uczelni to skomplikowane zadanie, które obejmuje planowanie, monitorowanie i kontrolowanie budżetu, alokację zasobów oraz zarządzanie różnymi

aspektami finansowymi uczelni. W świetle powyżej przedstawionej analizy, jednoznacznie widać, że uczelnie muszą poszukiwać i określić działania, które pozwolą na generowanie dodatkowych przychodów. Rynek usług edukacyjnych w Polsce jest bardzo szeroki. Uczelnie posiadające bardzo dobrze wyposażoną bazę dydaktyczną – badawczą, zatrudniające wysoko wykwalifikowanych nauczycieli akademickich powinny wykorzystać ten potencjał. Poniżej przedstawiono potencjalne możliwości pozyskiwania przez uczelnie wyższe środków na zapewnienie swojej działalności.

W wielu analizach dotyczących przyszłego rynku pracy podkreśla się, że pracownicy w czasie swojej kariery zawodowej będą, nawet kilkakrotnie, zmieniać wykonywany przez siebie zawód. Zmiany te będą wymagały systematycznego uzupełniania wiedzy i/lub uzyskiwania jej w nowych dziedzinach, a czasami zupełnego przekwalifikowania się. Wiedza posiadana przez pracowników już jest weryfikowana. Oznacza to, że uczelnie powinny być przygotowane się do kształcenia pozwalającego na zdobywanie nowych kwalifikacji, uprawnień w formie kursów, szkoleń czy też studiów podyplomowych. Powinny to być krótkie formy kształcenia skierowane do bardzo szerokiej grupy odbiorców. Nie tylko do tych, którzy dopiero rozpoczynają swoją pracę zawodową, ale również do tych, którzy są czynni zawodowo. Trzeba tu również wspomnieć o osobach, które zakończyły już pracę zawodową, a dalej chcą się uczyć np. języków obcych. Dodatkowo należy wskazać, że Pandemia Covid 19 miała głęboki wpływ na wiele osób, które straciły pracę lub doświadczyły znacznych strat w dochodach. Wiele osób musiało zdobyć nowe umiejętności i przenieść się na nowe miejsca pracy w innym sektorze gospodarki. Wiele osób nadal będzie musiało podnosić swoje kwalifikacje, aby utrzymać pracę w nowym środowisku pracy. Dla młodych ludzi wejście na rynek pracy może być bardzo trudne. Dlatego też, w wytycznych politycznych Komisji UE przewodnicząca Ursula von der Leyen wyraziła zobowiązanie, by „likwidować trudności w uczeniu się i poprawiać dostęp do wysokiej jakości edukacji”, przywołując znaczenie włączenia społecznego i jakości uczenia się przez całe życie, jak ogłoszono w Europejskim filarze praw socjalnych³⁶³. W I Rozdziale dokumentu, dotyczącym równych szans i dostępu do zatrudnienia wskazano 1 priorytet, który brzmi: „Kształcenie, szkolenie i uczenie się przez całe życie Każda osoba ma prawo do edukacji włączającej, charakteryzującej się dobrą jakością, szkoleń i uczenia się przez całe życie w celu utrzymania i nabywania umiejętności, które pozwolą jej

³⁶³ Europejski Filar Praw Socjalnych, Dokument wydany przez Parlament Europejski w 2017 r.; COM(2017) 250 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:european_pillar_of_social_rights, 2017

w pełni uczestniczyć w życiu społeczeństwa i skutecznie radzić sobie ze zmianami na rynku pracy”. Kryzys związany z COVID-19 spowodował nagły wzrost zapotrzebowania na możliwości w zakresie krótkich i dostosowanych do potrzeb rynku pracy możliwości uczenia się. Zapotrzebowanie na nowe formy uczenia się doprowadziło do wzrostu zainteresowania „mikropoświadczeniami”, które służą jako poświadczenie wyników krótkich form kształcenia. Mikropoświadczenia umożliwiają elastyczne nabywanie i uznawanie wiedzy, kompetencji i umiejętności, które pozwolą na sprostanie nowym i pojawiającym się potrzebom w społeczeństwie i na rynku pracy. Nie zastępują one tradycyjnych kwalifikacji, a mogą stanowić ich uzupełnienie i zapewniać wszystkim możliwość uczenia się przez całe życie. Takie zapotrzebowanie powoduje, że uczelnie powinny wykorzystać pojawiającą się możliwość i zwiększyć elastyczność proponowanej oferty edukacyjnej. Ponadto, uczenie się na odległość – w szczególności nauka online – zyskało na znaczeniu w kontekście zwiększania się cyfryzacji daje możliwość indywidualnego uczenia się w dowolnym momencie i w dowolnym miejscu, we wszystkich wymiarach życia.

Inną możliwością jest dualny system kształcenia. System charakteryzuje się tym, że współodpowiedzialnym za kształcenie i szkolenie zawodowe jest obok uczelni wyższej przedsiębiorca. Podmiot publiczny i prywatny wspólnie odpowiada za kształcenie i praktykę zawodową. Studenci łączą naukę z pracą. Student kończąc studia posiada nie tylko wiedzę, kompetencje, ale również doświadczenie zawodowe, które jest niezbędne w znalezieniu pierwszej pracy. Najlepsi studenci mogą być zatrudnieni w podmiocie, w którym odbywali praktyki w ramach cyklu kształcenia. Taka forma kształcenia może zachęcić potencjalnych studentów. Młodzi ludzie chcą dziś szybko zdobyć niezbędną wiedzę i jak najszybciej usamodzielnąć się, zarabiać swoje pieniądze.

Poszukiwanie krótkich form kształcenia, odpowiadanie na zapotrzebowanie społeczne i rynku pracy, uczenie się przez całe życie zmusza uczelnie do poruszania się w trudnym rynku, w którym uczelnia musi funkcjonować jak korporacja, ale nie może zatracić przy tym swojego charakteru i misji.

Wydaje się, że kolejną możliwością utrzymania uczelni przy ograniczonych zasobach finansowych jest restrukturyzacja i konsolidacja uczelni. Sektor szkolnictwa wyższe w Polsce jest bardzo rozdrobniony. Uczelnie konkurują między sobą o studentów, których jak już wskazano, będzie coraz mniej. Uczelnie chcąc „przetrwać” będą rozpatrywały konsolidację jako ratunek dla swojego istnienia. Poniżej przedstawiono formy łączenia uczelni (Tabela nr 16). Wybór formy zależy od uczelni podejmujących decyzję o ewentualnym połączeniu. Uczelnie łącząc się, mogą osiągnąć większą efektywność poprzez promowanie współpracy z

innymi instytucjami akademickimi, sektorem prywatnym oraz instytucjami publicznymi. Partnerstwa takie mogą umożliwić dzielenie się zasobami, kosztami i wiedzą, co prowadzi do synergii i wzrostu efektywności.

Tabela 16 Formy łączenia uczelni

Lp.	Wyszczególnienie	Opis
1.	Połączenie uczelni publicznych, instytutów badawczych lub instytutów PAN. (art. 35 PoSWiN)	– w przypadku uczelni akademickich podstawę prawną konsolidacji stanowi odrębna ustawa – w przypadku publicznych uczelni zawodowych podstawę prawną konsolidacji stanowi rozporządzenie ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego
2.	Połączenie uczelni niepublicznych (art. 44 PoSWiN)	– na podstawie wniosku złożonego przez dotychczasowych założycieli do ministra właściwego wydawana jest decyzja administracyjna oraz dokonany jest wpis w rejestrze uczelni
3.	Włączenie uczelni publicznej do innej uczelni publicznej (art. 35 PoSWiN)	– włączenie do uczelni akademickiej następuje na mocy ustawy – włączenie uczelni zawodowej do uczelni akademickiej oraz włączenie uczelni zawodowej do innej zawodowej następuje w drodze rozporządzenia ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego – wymagany jest wniosek składany przez rektora oraz opinia senatorów
4.	Włączenie uczelni niepublicznej do innej niepublicznej	– odbywa się na podstawie decyzji administracyjnej właściwego ministra
5.	Włączenie do uczelni publicznej szkoły pomaturalnej lub kolegium nauczycielskiego/języków obcych/pracowników służb społecznych	– następuje w drodze rozporządzenia
6.	Federacje - Związki uczelni posiadające odrębną osobowość prawną	– ustawa przewiduje tworzenie federacji 1) publiczna uczelnia akademicka z publiczną uczelnią akademicką, instytutem badawczym, instytutem PAN lub instytutem międzynarodowym 2) niepubliczna uczelnia akademicka z niepubliczną uczelnią akademicką
7.	Prywatny system uniwersytecki	– grupa uczelni powiązanych założycielsko
8.	Alians strategiczny	– stanowi porozumienie między niezależnymi podmiotami, które łączą się by zrealizować wspólny cel

Źródło: Na podstawie „Akceptacja procesów konsolidacyjnych w sektorze szkolnictwa wyższego w świetle badań”³⁶⁴

Do stycznia 2024 r. doszło zaledwie do kilku połączeń uczelni (Tabela nr 17). Wynika to z braku woli środowiska do konsolidacji. Takim procesom towarzyszą zawsze duże emocje, silne interesy i ambicje lokalne. Należy pamiętać, że połączenie nie jest łatwym procesem. Każda uczelnia, pomimo, że działa na podstawie tej samej podstawy prawnej, ma swoją strukturę organizacyjną, kulturę organizacji. Łączenie uczelni to łączenie wielu obszarów ich działalności: kształcenia, badań czy finansów. Konsolidacja powoduje konieczność wielu zmian na różnych płaszczyznach, dotyczących zarówno przekształceń struktury organizacyjnej

³⁶⁴ A. Pabian, A. Piróg, *Akceptacja procesów konsolidacyjnych w sektorze szkolnictwa wyższego w świetle badań*, Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej; *Handel Wewnętrzny* 2018;2(373):41-53

jak ujednolicenia procedur, obiegu dokumentów. Nie można zapomnieć także o czynniku społecznym. Przy konsolidacji uczelni należy w pierwszej kolejności zabezpieczyć interesy społeczności studenckiej jak i całej społeczności akademickiej. Integracja społeczności akademickiej wymaga czasu. Nie można jej przyspieszyć, można tylko stwarzać jak najlepsze warunki do jej realizacji. Proces integracji, konieczność przeniesienia niektórych pracowników np. administracji do innych działów/sekcji, zwiększenie zakresów działań poszczególnych jednostek oraz nowe obowiązki wynikające również ze zmieniających się unormowań prawnych w jakich funkcjonuje uczelnia, wymusza transformację uczelni, konieczność budowy nowoczesnej kultury instytucjonalnej (organizacji). Tworzenie nowej kultury organizacji sprowadza się do ciągłego doskonalenia kompetencji pracowników wszystkich szczebli. Tworzenie nowej kultury ma objąć także stworzenie sprawnego przepływu informacji między wszystkimi osobami pracującymi na uczelni (zarówno w samej organizacji, jak i w jej otoczeniu).

Ważnym aspektem jest posiadany przez uczelnie majątek. To budynki dydaktyczne, badawcze, laboratoria wraz z drogocennym wyposażeniem. To posiadane nieruchomości gruntowe. Praktycznie każda uczelnia wyższa posiada zaplecze sportowe: stadiony, hale sportowe czy sale fitness. Uczelnie posiadają również zaplecze socjalne dla studentów: domy studenckie, kluby studenckie czy stołówki. Zdarza się również, że uczelnie posiadają swoje ośrodki wczasowe. Połączenie uczelni powinno mieć też na celu optymalizację posiadanych przez uczelnie zasobów infrastrukturalnych. Powinno się zidentyfikować nadmierne lub niewykorzystywane zasoby. Podjąć decyzję jak nimi zarządzać. Przed konsolidacją uczelni należy się do tego procesu bardzo dobrze przygotować. Samo połączenie dwóch ośrodków to dopiero połowa sukcesu. Należy mieć pomysł jak wykorzystać posiadany, nowy, potencjał badawczy, dydaktyczny? Jak zachęcić młodzież do podejmowania kształcenia? Jakiego rodzaju usługi zaproponować szeroko rozumianym interesariuszom zewnętrznym?. W końcu należy się zastanowić jak utrzymać nowopowstały podmiot, spełniając nakładane na uczelnie wymagania, przy niskim finansowaniu z budżetu państwa i rosnących kosztach stałych.

Warunkiem konsolidacji, jednym z najważniejszych, jest dostępność wystarczających środków finansowych przeznaczanych przez budżet państwa na ten proces. Nie można patrzeć na proces konsolidacji tylko przez pryzmat potencjalnych oszczędności. Łączenie uczelni wymaga właściwego nadzoru menadżerskiego. Oszczędności pojawią się, jednak nie od momentu skonsolidowania podmiotów, a w dłuższej perspektywie czasowej. Do powodzenia procesów konsolidacyjnych niezbędnym jest wprowadzenie państwowych mechanizmów i programów wsparcia finansowego dla konsolidacji uczelni.

System zachęt wprowadzony przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego jest zdecydowanie niewystarczający. Skonsolidowane dotąd uczelnie niewiele zyskały finansowo do połączeniu. Połączenie Politechniki Zielonogórskiej i Wyższej Szkoły Pedagogicznej odbyło się praktycznie bez żadnego wsparcia finansowego ze strony budżetu państwa. Nie zawsze też w wyniku połączenia następuje wzmocnienie potencjału badawczego czy też dydaktycznego.

Nie ma jednego, uniwersalnego, planu na konsolidację uczelni. nie jest to ani szybki, ani łatwy proces. Nawet konsolidacja tak podobnych jak Politechnika Zielonogórska i Wyższa Szkoła Pedagogiczna wymagała czasu. Poza formalno – prawnymi aspektami, czasochłonnym procesem była integracja kulturowa między łączącymi się uczelniami.

Niezależnie od trudności, jakie niesie za sobą konsolidacja, procesy konsolidacyjne prawdopodobnie staną się naturalną konsekwencją dostosowania się uczelni do zapotrzebowania na ich usługi.

Tabela 17 Konsolidacje uczelni

Lp.	Nazwa Uczelni	Z jakich uczelni powstała	Data połączenia
1.	Uniwersytet Zielonogórski	Politechnika Zielonogórska, Wyższa Szkoła Pedagogiczna	1 stycznia 2001
2.	Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie	Akademia Rolnicza w Szczecinie, Politechnika Szczecińska	1 stycznia 2009
3.	Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach	Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach Wyższa Szkoła Zawodowa w Sandomierzu	31 grudnia 2016
4.	Uniwersytet Zielonogórski	Uniwersytet Zielonogórski w Zielonej Górze oraz Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie	1 września 2017
5.	Uniwersytet Opolski	Uniwersytet Opolski, Państwowa Medyczna Wyższa Szkoła Zawodowa w Opolu	15 lipca 2020

Źródło: opracowanie własne

Powyżej scharakteryzowano potencjalne możliwości pozyskania środków finansowych. Jednak, w opinii autorki, nie ma możliwości utrzymania uczelni bez ich istotnego wsparcia z budżetu państwa.

Rozdział 4: Casus Uniwersytetu Zielonogórskiego

4.1. Analiza dystrybucji i wykorzystania środków finansowych na Uniwersytecie Zielonogórskim

4.1.1. Powstanie Uniwersytetu Zielonogórskiego

Uniwersytet Zielonogórski (UZ) został utworzony 1 września 2001 z połączenia Politechniki Zielonogórskiej i Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Tadeusza Kotarbińskiego³⁶⁵. Politechnika Zielonogórska - pierwsza z Uczelni — powstała w 1965 roku jako Wyższa Szkoła Inżynierska, oferująca kształcenia na poziomie inżynierskim (zawodowym). Od 1973 roku kierunki istniejących studiów (budownictwo, elektrotechnika, mechanika) prowadzone były na kierunku magisterskim. W 1996 roku powstała Politechnika Zielonogórska, w wyniku przekształcona uczelni (WSI).

W roku 1971 powstała Wyższa Szkoła Nauczycielska, która po okresie dwu letniej działalności, przekształcona została w Wyższą Szkołę Pedagogiczną z czteroletnim cyklem kształcenia (wychowanie muzyczne, pedagogika szkolna, fizyka, matematyka, wychowanie techniczne, filologia polska, filologia rosyjska, historia).

Uniwersytet Zielonogórski powstał po wypełnieniu wszystkich wymogów prawnych i formalnych. Wniosek o jego utworzenie pozytywnie zaopiniowały senaty Uniwersytetu Wrocławskiego, Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie oraz Rada Główna Szkolnictwa Wyższego.

Obszerny opis dokonań Uniwersytetu Zielonogórskiego został zawarty w monografiach prof. dr hab. Dariusza Dolańskiego. Profesor opisał zielonogórską drogę do uniwersytetu³⁶⁶. Kontynuował opis uczelni i jej rozwój, osiągnięcia naukowe i dydaktyczne w monografii wydanej z okazji 15 – lecia Uniwersytetu Zielonogórskiego „Pierwszy kwadrans”³⁶⁷. Uniwersytet Zielonogórski powstał z połączenia uczelni technicznej i humanistycznej. Dlatego ma tak unikalny wśród polskich uczelni charakter. Warto przytoczyć słowa prof. Andrzeja Kajetana Wróblewskiego, który w 2010 r. na łamach tygodnika „Wprost” napisał, że „Uniwersytet Zielonogórski – chociaż nie ma jeszcze medycyny – jest obecnie jedynym w Polsce uniwersytetem zbliżonym do standardów strukturalnych uczelni amerykańskich”.

³⁶⁵ Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o utworzeniu Uniwersytetu Zielonogórskiego w Zielonej Górze (Dz. U. z dnia 20 lipca 2001 r.), 2001

³⁶⁶ D. Dolański, *Zielonogorska droga do uniwersytetu*; , 2011

³⁶⁷ D. Dolański, *Pierwszy kwadrans, piętnaście lat Uniwersytetu Zielonogórskiego*, 2016

Dziś, Uniwersytet ma kierunek lekarski, prawo i psychologię. Należy też wskazać, że środowisko akademickie w Zielonej Górze w 2025 r. będzie świętował 60 lat.

Uniwersytet Zielonogórski zawsze dostosowywał swoje zadania, a także strukturę do wymogów obowiązujących przepisów. Uzyskał niezbędne uprawnienia do nadawania stopnia doktora i doktora habilitowanego, by spełnić wymogi stawiane tzw. „uniwersytetom bezprzymiotnikowym”. W tym miejscu należy wskazać, że nie jest zgodne z prawdą stwierdzenie ujęte przez Dominika Antonowicza w Raporcie dotyczącym stopniowego różnicowania systemu szkolnictwa wyższego i jego konsekwencji, który wskazuje, że Uniwersytet Zielonogórski od 2005 r. nie jest w stanie spełnić warunków do bycia pełnym uniwersytetem³⁶⁸.

Uniwersytet Zielonogórski Uruchomił kształcenie na kierunkach: lekarski, ratownictwo medyczne, położnictwo, fizjoterapia, prawo, psychologia i logistyka. W 2017 r. Uniwersytet Zielonogórski, wpisując się w proponowaną przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego koncepcję zmian systemu szkolnictwa wyższego w Polsce, włączył w swoje struktury Państwową Wyższą Szkołę Zawodową w Sulechowie³⁶⁹.

Obecnie Uniwersytet Zielonogórski zatrudnia 1 725 pracowników, w tym 1011 nauczycieli akademickich i 714 pracowników niebędących nauczycielami akademickimi. Uczelnia tworzy 12 wydziałów i 29 instytutów. Na poszczególnych Wydziałach studenci mają możliwość kształcenia się na 60 kierunkach, w ponad stu specjalnościach, w dziedzinach: artystycznych, humanistycznych, społecznych, ekonomicznych, przyrodniczych, lekarskich i nauk o zdrowiu oraz ścisłych i technicznych. UZ posiada prawo do nadawania stopnia naukowego doktora habilitowanego w 23 dyscyplinach oraz do nadawania stopnia naukowego doktora w 23 dyscyplinach. W dwóch szkołach doktorskich (Nauk Humanistycznych i Społecznych UZ oraz Nauk Ścisłych i Technicznych UZ), w 16 dyscyplinach, prowadzone są stacjonarne studia doktoranckie. Wyjątkowo zróżnicowany jest zakres prowadzonych na uniwersytecie badań naukowych i dydaktyki, co wynika z połączenia uczelni humanistycznej z techniczną.

Uniwersytet Zielonogórski posiada trzy spółki celowe:

³⁶⁸ D. Antonowicz, *Stopniowe różnicowanie systemu Szkolnictwa wyższego I jego konsekwencje*, Seria Raportów Centrum Studiów nad Polityką Publiczną UAM 2019, str. 18

³⁶⁹ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 17 lipca 2017 r. w sprawie połączenia Uniwersytetu Zielonogórskiego w Zielonej Górze oraz Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie, 2017

- 1) Park Naukowo–Technologiczny sp. z o.o., którego głównym celem jest tworzenie warunków do wykorzystania potencjału naukowego i przemysłowego w regionie oraz stymulowanie rozwoju przemysłu;
- 2) Lubuski Ośrodek Innowacji i Wdrożeń Agrotechnicznych sp. z o.o., którego misją jest działalność badawczo-rozwojowo-wdrożeniowa (B+R+W) dla sektora rolno-spożywczego;
- 3) Centrum Energetyki Odnawialnej sp. z o.o., którego główne obszary funkcjonowania skupiają się wokół prac badawczo-rozwojowych prowadzonych w dziedzinie energetyki odnawialnej.

Infrastruktura wskazanych spółek powstała przy dofinansowaniu ze środków UE (w ramach Zintegrowanego Programu operacyjnego na lata 2007 – 2014).

Uniwersytet Zielonogórski jest też większościowym udziałowcem Szpitala Uniwersyteckiego im. Karola Marcinkowskiego w Zielonej Górze sp. z o.o. Szpital jest jednym z najnowocześniejszych i największych podmiotów leczniczych w województwie lubuskim. Stanowi również bazę dydaktyczno-naukową dla studentów uczelni. W tym miejscu należy wspomnieć, że Uniwersytet, starając się o uruchomienie kształcenia na kierunku lekarski, został zobligowany przez ówczesnego ministra zdrowia do posiadania własnego szpitala klinicznego. Należy też wskazać, że wymóg ten nie wynikał z żadnych regulacji prawnych. Taka była w 2015 r. polityka państwa związana z powoływaniem nowych kierunków lekarskich. W latach 2022 – 2023 polityka państwa związana z uruchamianiem nowych kierunków lekarskich była już zupełnie inna, zdecydowanie bardziej liberalna.

Uniwersytet decydując się na uruchomienie w swoich murach kształcenia przyszłych lekarzy, poniósł znaczne koszty związane z zatrudnieniem odpowiedniej kadry akademickiej, zabezpieczeniem niezbędnej infrastruktury. W montażu finansowym pomógł uczelni samorząd wojewódzki oraz pozyskane środki unijne. Z dniem 1 stycznia 2016 r. państwowy szpital wojewódzki w Zielonej Górze został przekształcony w spółkę z o.o., której większościowym udziałowcem (51%) stał się Uniwersytet Zielonogórski³⁷⁰.

³⁷⁰ Przepis art. 6 ust. 6 i 7 u.d.l. stanowi, że uczelnia medyczna może utworzyć i prowadzić podmiot leczniczy w formie spółki kapitałowej (tj. w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółkę akcyjną), z tym jednak, że w przypadku kiedy spółka ta prowadzi działalność leczniczą w zakresie realizacji zadań dydaktycznych i badawczych w powiązaniu z udzielaniem świadczeń zdrowotnych i promocją zdrowia, udział publicznej uczelni medycznej w kapitale spółki nie może stanowić mniej niż 51%. Pozostała część udziałów w takiej spółce może należeć wyłącznie do Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego albo jednoosobowej spółki Skarbu Państwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa. Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej

Dzięki środkom finansowym pochodzącym z Unii Europejskiej Uniwersytet Zielonogórski wzbogacił się między innymi o nowoczesną Bibliotekę Uniwersytecką, największą bibliotekę naukową w Lubuskim, służącą nie tylko pracownikom i studentom uczelni, ale także mieszkańcom miasta i regionu. Dzięki środkom UE wybudowano Park Naukowo Technologiczny, Lubuski Ośrodek Innowacji i Wdrożeń Agrotechnicznych, Centrum Energetyki Odnawialnej oraz zmodernizowano bazę studencką, doposażono laboratoria w wysokiej klasy aparaturę badawczą i dydaktyczną. Uniwersytet Zielonogórski ma rozbudowaną bazę dydaktyczną, laboratoria i sale wykładowe.

Przy Instytucie Socjologii powstał Lubuski Ośrodek Badań Społecznych. W strukturze Wydziału Nauk Biologicznych funkcjonuje Ogród Botaniczny. Od początku istnienia Uniwersytetu w jego murach działa Oficyna Wydawnicza, która w ciągu roku wydaje średnio około 130 publikacji, z których 40-50 w pełnym opracowaniu redakcyjno-edytorskim..

Studenci rozwijają swoje pasje w kołach naukowych i organizacjach studenckich. Mają możliwość korzystania z licznych obiektów sportowych. Na uczelni działają silne media akademickie: Radio Index oraz portal www.wzielonej.pl. UZ ma własny Big Band. Studenci UZ byli założycielami Zielonogórskiego Zagłębia Kabaretowego.

4.1.2. Dystrybucja i wykorzystania środków finansowych na Uniwersytecie Zielonogórskim

4.1.2.1. Dystrybucja środków finansowych

Dystrybucja środków na Uniwersytecie Zielonogórskim odbywa się na podstawie dokumentu „Zasady gospodarki finansowej Uniwersytetu Zielonogórskiego³⁷¹”. Dokument zawiera podstawowe zasady i uwarunkowania związane z funkcjonowaniem zdecentralizowanego systemu zarządzania gospodarką finansową uczelni. Zarządzanie uczelnią w warunkach gospodarki rynkowej wymaga dostosowania zarządzania jej finansami do wymagań i reguł związanych z gospodarką. Wymagania i reguły są oparte o zasady ekonomii wymuszające zarówno działania oszczędnościowe jak i inicjatywy związane z poszukiwaniem nowych form gospodarowania. Sprzyja temu zdecentralizowany model zarządzania uczelnią rozszerzający zakres kompetencji i odpowiedzialności prorektorów, dyrektorów instytutów i dziekanów wydziałów dotyczący gospodarki finansowej podległych im jednostek organizacyjnych. Środki

³⁷¹ Zasady gospodarki finansowej Uniwersytetu Zielonogórskiego, dokument opracowywany przez Uniwersytecką Komisję Finansową. Obowiązuje od 1 września 2001 r., podlega modyfikacjom w skutek zmian prawnych, organizacyjnych, 2001

finansowe uczelni są bieżąco wydatkowane w miejscu ich pośredniego lub bezpośredniego powstawania. Decentralizacja działalności finansowej wymaga, obok podziału środków finansowych, również przeniesienia pewnych elementów decyzyjnych na poziom prorektorów, dyrektorów instytutów, dziekanów i kanclerza.

Uniwersytet Zielonogórski prowadzi samodzielną gospodarkę finansową na podstawie rocznego planu rzeczowo-finansowego opiniowanego przez Radę Uczelni, zatwierdzonego przez Rektora, zgodnie z przepisami o finansach publicznych i rachunkowości. Roczny plan rzeczowo-finansowy przedstawia przychody Uniwersytetu uwzględniające przyznane subwencje, dotacje i inne środki finansowe z budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków, a także planowane przychody własne oraz koszty działalności uczelni. Zgodnie z art. 12 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Uniwersytet może prowadzić działalność gospodarczą wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo od działalności podstawowej. Gospodarka finansowa uczelni oparta jest na sporządzonych planach finansowych oraz na zasadzie decentralizacji zarządzania środkami finansowymi Uniwersytetu, tzn. przeniesienia części uprawnień na prorektorów, dziekanów, dyrektorów instytutów, kanclerza oraz kierowników jednostek ogólnouczelnianych przy zachowaniu ustawowych i statutowych uprawnień Rektora, Rady Uczelni i Senatu. Ze względu na zasady gospodarki finansowej w uczelni wyróżnia się różne rodzaje działalności (opisane w tabeli nr 18).

Tabela 18 Rodzaje działalności szkoły wyższej

Lp.	Nazwa		
I	Podstawowa działalność operacyjna	działalność dydaktyczna	dotyczy kształcenia studentów, utrzymania i rozwoju uczelni, rozwoju zawodowego pracowników uczelni, a także realizacji prac naukowych niezbędnych do prowadzenia procesu dydaktycznego, kształcenia na studiach podyplomowych i kursach doszkalających
		działalność badawcza	dotyczy prowadzenia działalności naukowej, zakupu lub wytworzenia aparatury naukowo-badawczej oraz infrastruktury informatycznej, kształcenia w szkole doktorskiej, komercjalizacji wyników działalności naukowej oraz know-how związanego z tymi wynikami oraz świadczenia usług badawczych na zlecenie, niezaliczonych do działalności dydaktycznej
		pozostała działalność operacyjna	pomocniczą (ogólnouczelnianą) – polegającą na świadczeniu usług na rzecz pozostałych działalności Uczelni, w tym związaną z prowadzeniem domów i stołówek studenckich, prowadzeniem ośrodków szkoleniowo - wypoczynkowych oraz gospodarką mieszkaniową (bytową) związaną z utrzymaniem domów i mieszkań pracowniczych, a w przypadku istnienia wolnych mocy przerobowych także dla jednostek spoza Uczelni i osób fizycznych
		działalność gospodarcza wyodrębniona	działalność prowadzona przez wydzieloną organizacyjnie jednostkę Uczelni, której koszty pokrywane są z uzyskiwanych przychodów. Działalność ta podlega opodatkowaniu na podstawie odrębnych przepisów

II	Działalność finansowaną w ramach funduszy	fundusz stypendialny	przeznaczony na stypendia dla studentów i doktorantów w ramach bezzwrotnej pomocy materialnej, (finansowany z dotacji podmiotowej)
		fundusz wsparcia osób niepełnosprawnych	na zadania związane z zapewnieniem osobom z niepełnosprawnościami warunków do pełnego udziału w procesie rekrutacji na studia, do szkół doktorskich, kształceniu na studiach i w szkołach doktorskich lub prowadzeniu działalności naukowej, (finansowany z dotacji podmiotowej),
		działalność socjalna	polegającą na organizacji i dofinansowaniu różnych form wypoczynku, udzielaniu pożyczek mieszkaniowych, zapomóg oraz dofinansowaniu imprez kulturalnych i rekreacyjnych dla pracowników, emerytów i rencistów
		własny fundusz na stypendia	przeznaczony na stypendia za wyniki w nauce dla studentów oraz stypendia naukowe dla pracowników i doktorantów. Finansowany ze środków własnych lub wpłat podmiotów zewnętrznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie Zasady gospodarki finansowej Uniwersytetu Zielonogórskiego

Koszty działalności dydaktycznej pokrywane są z subwencji oraz z dotacji z budżetu państwa, z przychodów uzyskiwanych z tytułu odpłatności za tą działalność i innych przychodów przeznaczonych na tą działalność. Koszty kształcenia studentów studiów stacjonarnych, uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich, wynagrodzeń pracowników są finansowane z subwencji i przychodów własnych, a koszty kształcenia studentów studiów niestacjonarnych są finansowane z opłat za usługi edukacyjne wnoszone przez tych studentów. Do kosztów działalności dydaktycznej zalicza się koszty związane z procesem dydaktycznym, rozwojem zawodowym pracowników uczelni, utrzymaniem i rozwojem uczelni łącznie z remontami obiektów budowlanych, badaniami niezbędnymi do prowadzenia procesu dydaktycznego oraz prowadzeniem działalności kulturalnej i naukowej realizowanej przez studentów i doktorantów w ramach zespołów kulturalnych i artystycznych, kół naukowych, z kosztem własnym pozostałej działalności, której przychody zaliczane są do przychodów działalności dydaktycznej. Do przychodów działalności dydaktycznej zalicza się w szczególności wpływy uzyskane: z opłat za usługi edukacyjne, za kształcenie osób niebędących obywatelami polskimi, za działalność kulturalną i naukową studentów, za korzystanie z domów i stołówek studenckich, za czynności związane z działalnością dydaktyczną, ze sprzedaży własnych wydawnictw, za wynajem pomieszczeń i udostępnianie innych składników majątkowych służących tej działalności. Do przychodów działalności dydaktycznej zalicza się również darowizny, zapisy, spadki oraz wpłaty z ofiarności publicznej, także pochodzenia zagranicznego, przeznaczone na ten cel. Zgodnie z zapisami Ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, uczelnia pobiera opłaty za usługi edukacyjne.

Uczelnia pokrywa koszty działalności badawczej, związane z prowadzeniem badań naukowych, prac rozwojowych i twórczości artystycznej oraz świadczeniem usług badawczych: z subwencji, z przychodów z odpłatności za usługi realizowane na podstawie

umów i porozumień oraz innych przychodów przeznaczonych na tę działalność. Do kosztów działalności badawczej zalicza się między innymi koszty związane z prowadzeniem badań naukowych i prac rozwojowych, kształceniem w szkołach doktorskich, świadczeniem usług badawczych, których finansowanie zapewniają przychody działalności badawczej.

W „Zasadach gospodarki finansowej Uniwersytetu Zielonogórskiego”, szczegółowo zostały opisane zasady finansowania wynagrodzeń i zasady ich rozliczania. Podział środków na poszczególne rodzaje wynagrodzeń zgodnie z obowiązującą klasyfikacją i na poszczególne rodzaje działalności określa się w planie rzeczowo finansowym Uniwersytetu, w tym na wynagrodzenia osobowe i dodatkowe wynagrodzenia roczne, z wyodrębnieniem środków na nagrody. Uniwersytet rozlicza koszty według rodzajów działalności na podstawie ewidencji kosztów w przekrojach rodzajowym i kalkulacyjnym. Rozliczenia kosztów bezpośrednich działalności dydaktycznej, w tym kosztów wynagrodzeń, dokonuje się raz w roku, na dzień rozliczenia i wstępnego zamknięcia ksiąg rachunkowych, w terminie do 31 marca, za poprzedni rok kalendarzowy, zgodnie z „Zasadami obliczania kosztów kształcenia studentów studiujących na Uniwersytecie Zielonogórskim”³⁷². Dokument stanowi załącznik do polityki rachunkowości uczelni.

W dokumencie „Zasady gospodarki finansowej Uniwersytetu Zielonogórskiego”, zostały opisane zasady tworzenia funduszy na uczelni, które w zasadniczej części wynikają z obowiązujących przepisów. Ważną częścią dokumentu jest opis zasad podziału środków finansowych na instytuty Uniwersytetu Zielonogórskiego. Z subwencji przyznanej uczelni, w danym roku kalendarzowym wydziela się część na sfinansowanie działalności ogólnej UZ (koszty administracji centralnej i administracji poszczególnych pionów, nakłady inwestycyjne i remontowe, koszty Biblioteki Uniwersyteckiej, Centrum Komputerowego, zewnętrzne zobowiązania finansowe UZ, itp.). Pozostała część subwencji dzieli się na jednostki UZ biorące bezpośredni udział w kształceniu studentów i prowadzeniu badań naukowych (instytuty, wydziały). Podział odbywa się na podstawie algorytmu, który jest tożsamy z algorytmem podziału środków finansowych z budżetu państwa na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz potencjału badawczego znajdujących się w dyspozycji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki oraz na zadania związane z utrzymaniem powiatowych statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych kadr powiatowych.

³⁷² Zasady obliczania kosztów kształcenia studentów studiujących na Uniwersytecie Zielonogórskim, K. Łasińska, 2010

Przyznane jednostkom organizacyjnym środki finansowe ewidencjonowane są pozabilansowo w systemie księgowości zarządczej – wewnętrznym programie rozliczeniowym „Dziekanat”. Koszty przypisane do poszczególnych działalności ewidencjuje się w systemie Dziekanat. Zgodność i poprawność zapisów sprawdza Dział Analiz i Planowania podległy kanclerzowi.

4.1.2.2. Wykorzystania środków finansowych

Poziom i struktura podstawowych kategorii ekonomicznych opisujących gospodarkę finansową uczelni są ściśle powiązane z takimi właściwościami szkół wyższych jak liczba studentów, przynależność do sektora publicznego, typ uczelni, dominująca forma studiowania, dominujące kierunki kształcenia. Specyfiką Uniwersytetu Zielonogórskiego jest to, że kształci studentów zarówno na kierunkach humanistycznych, technicznych, artystycznych a także na kierunku lekarskim, pielęgniarstwie, ratownictwie medycznym, położnictwie i fizjoterapii. Uniwersytet prowadzi badania w 28 dyscyplinach naukowych.

By zaprezentować strukturę przychodów i kosztów uczelni, sposób pozyskiwania i wydatkowania środków finansowych wykorzystano dokumenty dotyczące analizy finansowej Uniwersytetu Zielonogórskiego (sprawozdanie o przychodach, kosztach i wyniku finansowym szkół wyższych F0-1s, Sprawozdanie o studiach dziennych, wieczorowych, zaocznych, eksternistycznych s-10, Sprawozdanie o stypendiach naukowych, studiach podyplomowych i doktoranckich oraz zatrudnieniu w szkołach wyższych S-12, sprawozdanie o zatrudnianiu i wynagrodzeniach nauczycieli i nauczycieli akademickich Z-06, bilans, za lata 2010 – 2022). W analizie przedstawiono strukturę podstawowych kategorii ekonomicznych.

Uniwersytet Zielonogórski od początku powstania, borykał się z trudnościami finansowymi. Otrzymywana dotacja w latach 2001 – 2008 nie pokrywała kosztów wynagrodzeń wraz z pochodnymi. Sytuację finansową ratowały opłaty za zajęcia dydaktyczne, które do 2003 r. stanowiły 35,3% przychodów dydaktycznych uczelni. W latach 2004 – 2009 przychody te stopniowo spadały – od 28,4% w 2004 do 17,6% w 2009 r. Dotacja natomiast w latach 2001 – 2009, stanowiła od 60% w 2001 r. do 75,15% w 2009 r. wszystkich przychodów dydaktycznych uczelni. Poniżej przedstawiono udział opisywanych wielkości w przychodach dydaktycznych uczelni w latach 2010 – 2023.

Tabela 19 Udział dotacji dydaktycznej/subwencji i opłat za zajęcia dydaktyczne w przychodach działalności dydaktycznej [w %].

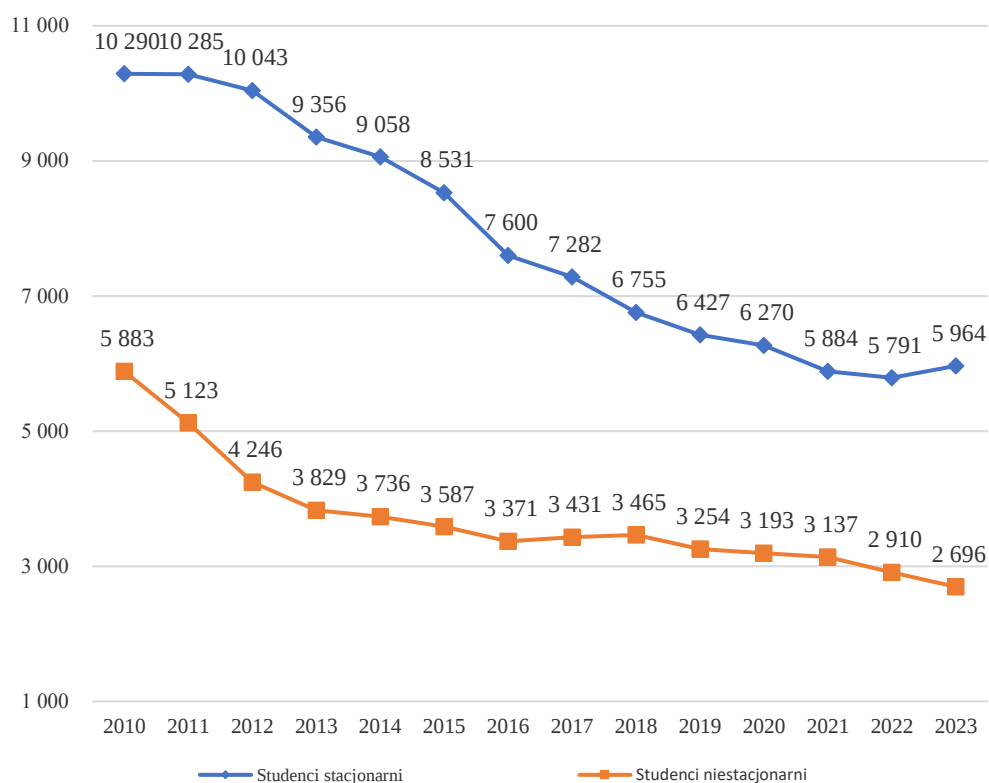
Lp.	Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1.	Dotacja dydaktyczna/subwencja	76,7	75,5	76,9	79,6	83,0	83,6	82,6	81,9	81,0	81,6	77,0	80,8	69,8	72,7
2.	Oplaty za zajęcia dydaktyczne	16,0	16,7	14,7	12,5	10,5	9,9	9,8	10,3	10,3	8,8	8,4	8,9	8,5	8,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersytetu Zielonogórskiego

Dotacje otrzymywane przez Uniwersytet Zielonogórski w latach 2010 – 2012, w każdym roku, były niższe od dotacji otrzymanej w 2009 r. W 2012 r. dotacja uczelni była niższa aż o 5 mln zł od dotacji z 2009 roku, a dotacja otrzymana w 2016 r. była niższa aż o 14 % od dotacji otrzymanej w 2009 r. (bez kwot przeznaczonych na zwiększenie wynagrodzeń). Rok 2017 był pierwszym od 2009 r., w którym Uniwersytet Zielonogórski otrzymał zwiększenie dotacji. Dotacja z budżetu państwa stanowiła w 2017 r. i w 2018 r. 81% przychodów działalności dydaktycznej Uniwersytetu Zielonogórskiego i ponad 75% przychodów z podstawowej działalności operacyjnej.

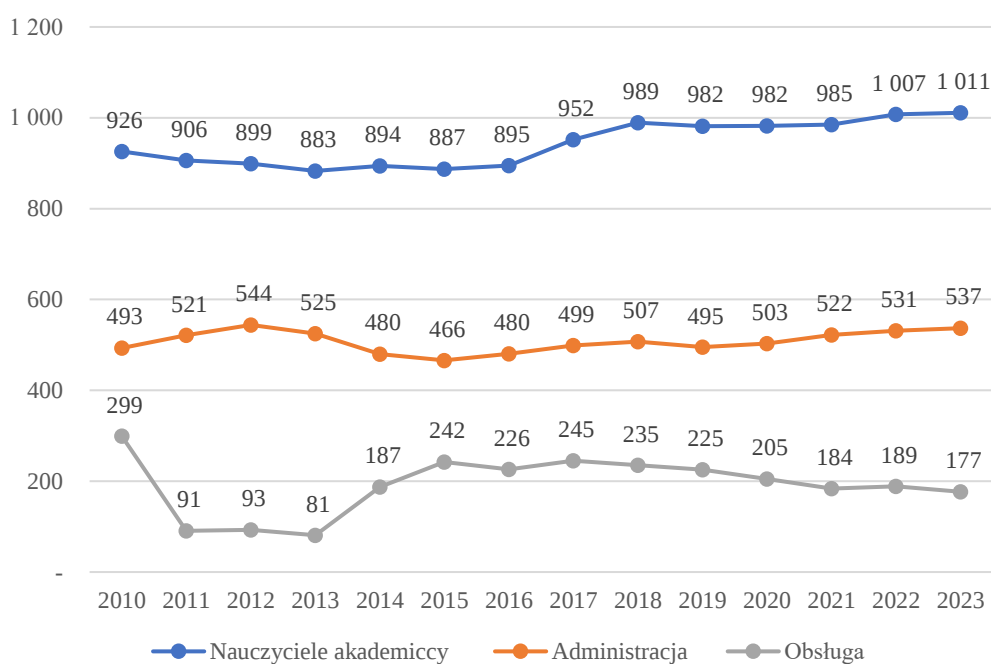
Wieloletni spadek wysokości otrzymywanej przez Uniwersytet dotacji spowodowany był przede wszystkim znacznym zmniejszeniem liczby studentów, a wzrost dotacji w 2017 r. - wynikał z wprowadzenia w ministerialnym algorytmie podziału środków składnik SRR (liczba studentów przypadających na jednego nauczyciela). W kolejnych latach (2018 – 2023) dotacja, a od 2019 r. subwencja, rok do roku wzrastała. Było to jednak spowodowane przede wszystkim wzrostem wynagrodzeń, na które ministerstwo przysyłało uzupełnienie dotacji/subwencji. Gdyby nie wzrost wynagrodzeń i zwiększenie środków z tego tytułu, dotacja dla uczelni niestety malałaby, tak jak wskazano wyżej, z powodu znacznie zmniejszającej się liczby studentów. Liczbę studentów Uniwersytetu Zielonogórskiego w latach 2010 – 2023 przedstawia wykres nr 6. Warto przypomnieć, że w momencie powstania uczelni, czyli w 2001 r., liczba studentów wynosiła ponad 25 tys to o 16,4 tys studentów więcej niż dziś (spadek liczby studentów o 66%).

Wykres 6 Liczba studentów Uniwersytetu Zielonogórskiego w latach 2010 – 2023



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z planów rzeczowo - finansowych Uczelni

Wykres 7 Liczba pracowników Uniwersytetu Zielonogórskiego w latach 2010 - 2023



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z planów rzeczowo - finansowych Uczelni

Liczba wszystkich pracowników Uniwersytetu Zielonogórskiego zmalała o 2,8% w stosunku do 2010 r. Jednak w grupie nauczycieli akademickich liczba ta wzrosła o 9,2%, w grupie pracowników administracji o 8,9%, a w grupie pracowników obsługi spadła o 40,8%. Wzrost liczby nauczycieli akademickich wynika przede wszystkim z uruchomienia w 2015 r. kształcenia na kierunku lekarskim, kierunkach około medycznych i powstania Collegium Medicum. Podobna sytuacja dotyczy pracowników administracji. W grupie pracowników administracji i obsługi widać wzrost liczby zatrudnionych w 2017 r. wynika on z włączenia w struktury Uniwersytetu Zielonogórskiego Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie. Liczba pracowników obsługi uległa znacznemu zmniejszeniu, co jest wynikiem stopniowej redukcji pracowników w tej grupie. Redukcja dotyczy przede wszystkim grupy portierów. Pracę ludzką zastąpiono systemami informatycznymi (opisano szerzej w rozdziale ...). Uwagę zwraca jeszcze spadek zatrudnieni a grupy pracowników obsługi w latach 2011 – 2014. Wynikał on z przekazania przez Uczelnie w trybie art. 21' Kodeksu Pracy grupy pracowników sprzątających i dozoru firmom zewnętrznym świadczącym usług porządkowe i ochroniarskie. Po zakończeniu zawartych umów część pracowników wróciła na uczelnie, część rozwiązał umowy o pracę.

Jak wskazano powyżej, w 2017 r. Uniwersytet Zielonogórski włączył w swoje struktury Państwową Wyższą Szkołę Zawodową w Sulechowie. Jak już wskazano, zgodnie z zapisami §7 Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 7 grudnia 2016 r., połączenie uczelni publicznych lub włączenie uczelni publicznej do innej uczelni publicznej skutkowało zwiększeniem dotacji (subwencji) dla skonsolidowanych uczelni do wysokości stanowiącej 103% sumy subwencji, które przyznano uczelniom publicznym odpowiednio w roku połączenia albo w roku włączenia, przez okres pięciu lat następujących po roku połączenia uczelni. W momencie podejmowania przez Władze Uniwersytetu Zielonogórskiego i PWSZ w Sulechowie decyzji o konsolidacji obu uczelni obowiązywało wyżej przywołane rozporządzenie. Zakładało ono między innymi wprowadzenie „korytarza” ograniczającego minimalny i maksymalny dopuszczalny odpowiednio spadek/wzrost wysokości dotacji na poziomie -5%/+5 rok do roku. Od 2019 r., w związku ze zmianą Rozporządzenia określającego zasady podziału środków z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych, „korytarz” ograniczający minimalny i maksymalny dopuszczalny odpowiednio spadek/wzrost wysokości dotacji ustalono na poziomie -1%/+6 rok do roku (od 2020 jest to -2%/+6). Podejmując decyzje o konsolidacji, dokonano szczegółowej analizy opłacalności ekonomicznej przedsięwzięcia na podstawie obowiązujących na moment łączenia przepisów. Zakładając maksymalny możliwy spadek dotacji (- 5%), Uczelnie przystępując do konsolidacji zyskiwały

zwiększenie dotacji (subwencji) o 8% w stosunku do dotacji otrzymywanej w roku połączenia. Skąd takie wyliczenie? Obserwując prognozy demograficzne dla województwa lubuskiego, było wiadomo, że liczba studentów w Uniwersytecie Zielonogórskim będzie sukcesywnie spadać. Składnik studencki w algorytmie podziału środków finansowych z budżetu państwa jest najsilniejszy wagowo. Wiadomo było zatem, że spadek dotacji/subwencji rok do roku może wynieść 5%. Zatem skonsolidowane uczelnie, nie tylko nie traciły 5% dotacji/subwencji, ale zyskiwały 3% jej zwiększenia w okresie pięciu lat.

Władze Uniwersytetu postąpiły zgodnie z namowami ministerstwa, ufając zapewnieniom utrzymania dotacji (subwencji) w wysokości 103% dotacji z dnia połączenia obu uczelni. W świetle dziś obowiązujących przepisów „zysk” z konsolidacji był tak naprawdę jednorazowy – wystąpił tylko rok po konsolidacji obu uczelni (w 2018 r.). W kolejnych latach Uniwersytet Zielonogórski, tak jak wszystkie uczelnie wyższe w Polsce, otrzymywał zwiększenia środków z budżetu państwa z przeznaczeniem na zwiększenie wynagrodzeń pracowników uczelni. Zwiększenie dotacji (subwencji) dla skonsolidowanych uczelni zostało zatem skonsumowane poprzez podnoszenie wysokości subwencji związanej ze wzrostem wynagrodzeń na uczelniach wyższych. Otrzymywane zwiększenia subwencji uczelnia zobligowana była przeznaczyć na wzrost wynagrodzeń, a koszty utrzymania włączonej uczelni uniwersytet musiał pokryć z własnych przychodów.

Przychody otrzymywane z opłaty za zajęcia dydaktyczne w okresie 2010 – 2023 systematycznie malały. W 2010 r. stanowiły 16% przychodów dydaktycznych, w 2023 r. stanowiły już tylko 8,2% tych przychodów. Dużą pozycję w przychodach dydaktycznych stanowią środki pozyskiwane z wynajmu powierzchni uczelni, opłat rekrutacyjnych, realizacji projektów dydaktycznych.

Przychody z działalności badawczej wykorzystywane były na pokrycie kosztów tej działalności. W latach 2001 – 2009 stanowiły od 4 do 8,8% przychodów z działalności operacyjnej. Ich udział w przychodach z działalności operacyjnej w latach 2010 – 2023 przedstawia tabela nr 20. Wielkość środków na działalność badawczą jest różna w poszczególnych latach i wynika z aktywności naukowców jak również ilości ogłaszanych konkursów, programów, w ramach których można pozyskać środki na prowadzenie działalności badawczej.

Tabela 20 Udział przychodów z działalności naukowo – badawczej w przychodach z działalności operacyjnej [w %]

Lp	Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1.	Przychody z działalności naukowo - badawczej	8,4	8,7	7,7	6,3	5,6	7,5	7,8	6,5	6,3	4,6	5,0	6,7	6,0	6,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersytetu Zielonogórskiego

Znaczną pozycję w przychodach z działalności operacyjnej stanowią pozostałe przychody operacyjne. W tej pozycji znajdują się pozycje księgowe (nie są przychodem kasowym) takie jak równowartość rocznych odpisów amortyzacyjnych środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, ale również zysk z tytułu rozchodu niefinansowych aktywów trwałych, który jest pozycją przychodową. W tej pozycji uczelnie wykazują środki pozyskane ze sprzedaży nieruchomości. W przypadku Uniwersytetu Zielonogórskiego w latach 2001 – 2009 omawiane przychody stanowiły ok. 2 do 4%, poza 2003 r. gdzie stanowiły one 8% przychodów z działalności operacyjnej. Ich udział w przychodach z działalności operacyjnej w latach 2010 – 2023 obrazuje tabela nr 21. W latach gdzie udział omawianych przychodów wykazuje wyższe wartości procentowe, Uniwersytet Zielonogórski dokonywał sprzedaży nieruchomości. Sprzedaż nieruchomości wielokrotnie ratowała wynik finansowy uczelni. Tylko w latach 2009 – 2021 uczelnia sprzedała nieruchomości na łączną wartość ponad 68 mln zł.

Tabela 21 Udział pozostałych przychodów przychodach z działalności operacyjnej [w %]

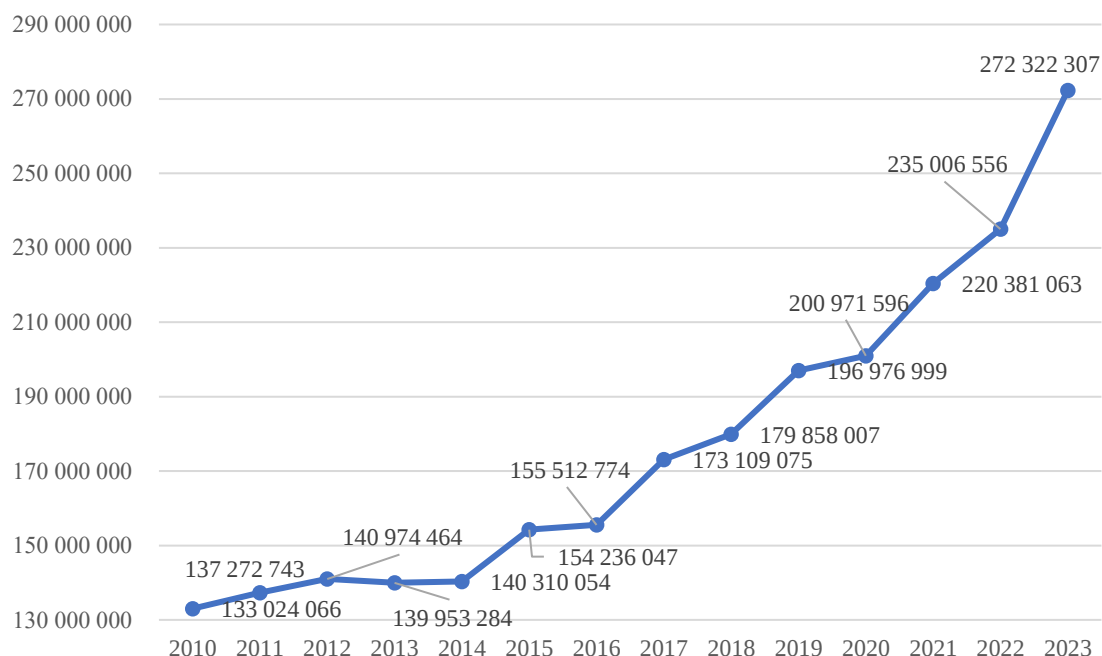
Lp	Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1.	Pozostałe przychody	2	13	8	6	15	8	8	10	11	5	4	6	3	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersytetu Zielonogórskiego

Koszty działalności Uniwersytetu Zielonogórskiego, jak i pozostałych uczelni, na przestrzeni lat znacznie wzrosły. W latach 2001 – 2009 koszty rodzajowe Uniwersytetu wynosiły od 108,2 mln zł w 2003 do 130,5 mln zł w 2009 r. Koszty w latach 2010 – 2023

przedstawiono na wykresie nr 8. Koszty rodzajowe Uniwersytetu wzrosły o 217% w stosunku do kosztów pierwszego roku działalności uczelni.

Wykres 8 Koszty rodzajowe Uniwersytetu Zielonogórskiego w latach 2010 – 2023



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersytetu Zielonogórskiego

Największą pozycją kosztową są wynagrodzenia ponoszone w ramach osobowego i bezosobowego funduszu płac. W latach 2003 – 2009 stanowiły one, wraz z pochodnymi, 77% wszystkich kosztów rodzajowych Uczelni. W latach 2010 – 2023 udział ten nie zmienił się, waha się pomiędzy 70% a 77%. Omawiając kwestię wynagrodzeń należy zwrócić uwagę, że na Uniwersytecie Zielonogórskim, od początku jego istnienia, w większości przypadków wynagrodzenia pracowników osiągały minimalne wartości. Dotyczy to przede wszystkim nauczycieli zatrudnionych na stanowiskach asystentów, adiunktów, wykładowców i ok. 86% pracowników niebędących nauczycielami akademickimi. Minimalna płaca krajowa od 2010 r. do 2023 r. wzrosła o 326 %. W 2020 r wzrost płacy minimalnej w stosunku do 2019 r. stanowił 16%, w 2023 – w stosunku do 2022 – 20%. Podobnie, wzrost płacy minimalnej w 2024 w stosunku do 2023 to 19%. Przy tak dużej liczbie pracowników, zatrudnionych na Uniwersytecie Zielonogórskim, posiadających minimalne wynagrodzenie tak znaczny wzrost płacy stanowi duże wyzwanie finansowe. Uniwersytet Zielonogórski przeznaczał, w omawianym okresie, na pokrycie wzrostu wynagrodzeń do minimalnej płacy krajowej od 2 mln do 4 mln rocznie. W przypadku opisywanej uczelni, środki przekazywane z budżetu

państwa na zwiększenie wynagrodzeń ledwie pokrywały skutki zwiększeń. Powodowało to „splaszczanie” wynagrodzeń, uczelnia nie posiadała środków na regulację wynagrodzeń pracowników, którzy uposażeni byli trochę lepiej niż w minimalną płacę zasadniczą np. kadry kierowniczej. Przy ograniczonych środkach finansowych władze uczelnie nie mogą również prowadzić żadnej polityki kadrowej. Jeszcze jednym, ważnym z punktu widzenia finansów uczelni, aspektem była zmiana przepisów, jaka miała miejsce z dniem 1 stycznia 2020 r. Od tego dnia, minimalne wynagrodzenie krajowe musiało być równe z wynagrodzeniem zasadniczym. Wcześniej, minimalne wynagrodzenie obliczało się dodając do płacy zasadniczej dodatek za staż pracy, premię. W oczywisty sposób zwiększyło to koszty pracy.

W Komunikacie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 23 lutego 2024 r. o zwiększeniach wysokości subwencji ze środków finansowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz badawczego przyznanych na rok 2024, zawarto środki jakie zostały przyznane uczelniom na zwiększenie wynagrodzeń. W przypadku Uniwersytetu Zielonogórskiego, ponownie, nie ma możliwości zwiększenia wynagrodzeń zgodnie z zapowiedziami Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (30% nauczyciele akademicy, 20% pracownicy niebędący nauczycielami akademickimi). Kwota przyznana uczelni nie wystarczaby wtedy na pokrycie skutków zwiększenia wynagrodzeń wraz z pochodnymi i odpisem na ZFŚS.

Udział poszczególnych rodzajów kosztów w ogóle kosztów rodzajowych przedstawiono w tabeli nr 26. Duży wpływ na wysokość kosztów mają również takie pozycje jak: zużycie energii, usługi obce czy świadczenia na rzecz pracowników.

Duże zmiany w kosztach funkcjonowania uczelni przyniosły ostatnie lata. Było to spowodowane pandemią COVID jak i atakiem Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. W wyniku pandemii, zmniejszyły się znacznie koszty związane z realizacją konferencji, wyjazdów pracowniczych. Więcej środków trzeba było przeznaczyć jednak na zabezpieczenie uczelni w środki ochrony osobistej (maseczki, rękawiczki, płyny do dezynfekcji). Jednocześnie zmniejszyły się przychody uczelni np. z tytułu wynajmu powierzchni uczelni. wynikało to m.in. z niemożności organizowania konferencji, koncertów i innych wydarzeń artystycznych i sportowych w murach uczelni.

Atak zbrojny na Ukrainę spowodował duże perturbacje na rynku energetycznym. Dostawcy energii masowo zaczęli zrywać zawarte już umowy, ceny za 1MWh z 350 zł w 2021 r. wzrosły do 1 507,80 zł. ostatecznie, w wyniku wyprowadzonej w dniu 27 października 2022

r. ustawy³⁷³, cena dla uczelni została ustalona w wysokości 785 zł/MWh. W tym miejscu wskazać należy, że uczelnie są zobligowane do ogłaszania postępowania przetargowego na wybór dostawy energii elektrycznej. Uniwersytet Zielonogórski jest członkiem grupy zakupowej, skupionej przy wrocławskich uczelniach. W krytycznym okresie, w 2022 r., grupa zakupowa ogłaszała 4 postępowania by pozyskać dostawcę energii elektrycznej. Dwa z nich zakończyły się fiaskiem (przetarg unieważniony ze względu na przekroczoną kwotę maksymalną zamówienia, brak złożonych ofert). Ostatecznie został wybrany operator, który zaproponował najniższą cenę, która jednak była wyższa niż ta, wskazana w Ustawie. Uczelnia zatem musiała zapłacić za dostawę energii po niekorzystnej i niezgodnej z ustawą cenie, a dopiero po zapłacie wystąpić o zwrot nadpłaconej kwoty.

Wzrost kosztów mediów w okresie od 2021 r. do 2023 r., przedstawiono w tabeli nr 22.

Tabela 22 Koszty mediów w latach 2010 – 2023, w tys zł

L p.	Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1.	Energia elektryczna	2 377	2 522	2 601	2 407	2 564	2 505	2 368	2 516	2 586	2 750	2 722	2 897	5 852	5 704
2.	Energia gazowa	548	543	560	567	549	567	265	462	407	588	492	718	427	818
3.	Usługi komunalne (ścieki i odpady)	590	652	789	901	907	839	820	851	816	1 297	960	555	1 435	1 735
4.	Energia ciepła	3 112	2 551	2 785	3 226	3 022	3 281	4 159	4 255	4 160	4 732	4 717	5 524	4 585	6 683
5.	Energia wodna	223	211	222	230	228	209	210	248	208	303	198	192	288	340
Razem		6 849	6 479	6 957	7 332	7 269	7 401	7 822	8 332	8 176	9 669	9 090	9 886	12 586	15 281

³⁷³ Ustawa z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku, Dz. U. 2022 poz. 2243, 2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersytetu Zielonogóskiego

Jak widać z przedstawionych danych, wzrost kosztów mediów we wskazanym okresie wyniósł 223%. Do tych kosztów należy dodać jeszcze koszty usług telekomunikacyjnych, usług obcych. W 2024 r. nastąpi kolejny wzrost kosztów utrzymania uczelni wynikający m.in. ze wzrostu minimalnej płacy krajowej.

Podsumowując okres od 2010 r. do 2023 r. dotacja/subwencja na UZ nie wystarcza na pokrycie kosztów wynagrodzeń wraz z pochodnymi (z wyłączeniem kosztów związanych z prowadzeniem zajęć na studiach niestacjonarnych), odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych i koszty mediów (Tabela nr 23). Wyjątek stanowi 2020 r. wynika to z faktu otrzymania przez uczelnię znacznego, jednorazowego, zwiększenia subwencji z przeznaczeniem na pokrycie kosztów związanych z prowadzeniem kierunków lekarskiego i pielęgniarstwa.

Tabela 23 Porównanie dotacji/subwencji z kosztami wynagrodzeń (z wyłączeniem kosztów⁴) studiów niestacjonarnych), odpisu na ZFŚS oraz kosztów mediów

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Dotacja/subwencja (podstawowa wraz ze zwiększeniami)	93 763	91 799	90 332	95 819	102 936	110 770	110 802	121 781	124 387	153 661	166 868	163 467	165 939	189 384
Koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi i odpisem na ZFŚS (bez kosztów studiów niestacjonarnych)	94 558	97 441	96 137	96 773	100 571	111 562	111 571	127 150	129 416	146 009	152 782	164 681	169 435	199 621
Koszty mediów	6 849	6 479	6 957	7 332	7 269	7 401	7 822	8 332	8 176	9 669	9 090	9 886	12 586	15 281
Bilans	- 7 645	- 12 121	- 12 762	- 8 286	- 4 905	- 8 193	- 8 592	- 13 701	- 13 205	- 2 017	4 996	- 11 100	- 16 082	- 25 518

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersytetu Zielonogóskiego

Koszty działalności badawczej pokrywane były ze środków pozyskanych na ten cel (granty, środki na rozwój potencjału badawczego do 2018 r.). Od 2019 r., od momentu wejścia w życie Ustaw 2.0, uczelnie nie otrzymywała już środków na rozwój potencjału badawczego. Koszty podstawowej działalności badawczej miały zostać pokryte z otrzymywanej subwencji. Jednak jak już wyżej wskazano, środki subwencji nie pokrywały nawet podstawowych kosztów działalności uczelni. Nie ma zatem możliwości wyodrębnienia z subwencji środków przeznaczonych na rozwój i badania.

Koszty pokrywane były z przychodów z opłat za zajęcia edukacyjne, ze środków pozyskanych z wynajmu powierzchni uczelnianych czy narzutów od realizowanych na uczelni projektów, sprzedaży nieruchomości oraz z posiadanych przez uczelnie kredytów obrotowych. W tym miejscu należy wspomnieć o konieczności odprowadzania przez uczelnie podatku od przychodów z budynków³⁷⁴. Przepis został wprowadzony z myślą by podmioty handlowe oraz właściciele obiektów budowanych pod najem (biurowce, magazyny, centra handlowe,) nie unikali płacenia podatku dochodowego. Ustawodawca, wprowadzając podatek od przychodów z budynków, chciał osiągnąć sprecyzowany cel – opodatkować przychody z nieruchomości komercyjnych. Uczelnie publiczne nie wynajmują obiektów z myślą o działalności komercyjnej czy gospodarczej, co więcej, większość najmów dotyczy zapewnieniu podstawowych potrzeb społeczności akademickiej. Uniwersytet Zielonogórski ponosi koszty tego podatku w wysokości ok. 300 tys. zł rocznie. Uczelnia ratuje swój budżet, wynajmując powierzchnie zewnętrznym podmiotom, ale jest zmuszona ponosić z tego tytułu wspomniany podatek.

Można zadać pytanie jakim wynikiem finansowym Uniwersytet Zielonogórski zamykał każdy rok kalendarzowy. Na wykresie nr 9 przedstawiono wyniki finansowe uczelni w latach 2010 – 2023. Wynik osiągnięty przez Uniwersytet Zielonogórski w 2023 r. jest rekordowy gdy chodzi o jego ujemną wartość. Wynosi „- 20.012.219,70”. W całej historii Uniwersytetu Zielonogórskiego, uczelnia nie zamknęła roku kalendarzowego z tak niskim wynikiem. Przyczyny tak trudnej sytuacji finansowej zostały opisane powyżej (nieustanny wzrost kosztów płac, wzrost kosztów usług, mediów, spadek dotacji/subwencji w jej podstawowej części). Koszty wynagrodzeń w ramach osobowego funduszu płac (bez kosztów studiów niestacjonarnych) wraz z pochodnymi wzrosły w stosunku do 2022 r. o 18%. Należy podkreślić, że wzrost kosztów jest spowodowany wyłącznie zwiększeniem minimalnej płacy profesora (zgodnie z rozporządzeniem Ministra Nauki) i zwiększeniem minimalnej płacy krajowej. Na Uniwersytecie Zielonogórskim aż 441 pracowników niebędących nauczycielami akademickimi

³⁷⁴ Ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz.U.2023.0.2805, 1992

(78,1% zatrudnionej administracji) posiada uposażenie w wysokości najniższej płacy krajowej. Z pracownikami obsługi to 624 osoby (83,4% wszystkich pracowników niebędących nauczycielkami akademickimi). Dlatego każda, nawet najmniejsza, podwyżka minimalnej płacy powoduje znaczny wzrost kosztów wynagrodzeń. Koszty energii wzrosły o 21%. W tabeli nr 24 przedstawiono wzrost kosztów w 2023 r. w porównaniu do 2022 r.

Tabela 24 Porównanie kosztów rodzajowych Uniwersytetu Zielonogórskiego w latach 2022 – 2023 (w zł)

Nazwa	2022	2023	Różnica – k. 2)	(k.3 % (k.3/k.2)
1	2	3	4	5
Amortyzacja środków trwałych	14 104 523,8	13 913 865,2	- 190 658,6	99%
Zużycie materiałów	4 090 545,8	3 147 099,9	- 943 445,9	77%
Zużycie energii	11 151 304,7	13 545 669,0	2 394 364,3	121%
Usługi transportowe	330 997,5	405 148,0	74 150,5	122%
Usługi remontowe	1 037 574,9	1 329 960,1	292 385,2	128%
Inne usługi obce	14 752 837,8	18 082 941,0	3 330 103,2	123%
Wynagrodzenia OFP	141 115 974,7	165 404 956,5	24 288 981,7	117%
Wynagrodzenia BFP	5 534 974,8	6 867 508,9	1 332 534,1	124%
Świadczenie na rzecz pracowników	5 930 212,0	6 577 250,0	647 038,0	111%
Narzuty na wynagrodzenia OFP	25 869 916,6	30 430 837,7	4 560 921,0	118%
Podatki i opłaty	1 878 387,8	2 148 323,4	269 935,6	114%
Usługi bankowe	138 375,5	121 640,9	- 16 734,5	88%
Podróże służbowe	1 478 688,2	1 858 152,0	379 463,8	126%
Koszty reklamy publicznej i niepublicznej	318 377,6	460 210,9	141 833,3	145%
Koszty reprezentacji	48 890,6	1 980,0	- 46 910,6	4%
Koszty-stypendia	2 308 905,7	1 680 391,5	- 628 514,2	73%
Pozostałe koszty proste	4 916 068,3	6 346 372,3	1 430 304,0	129%
Razem	235 006 556,2	272 322 307,1	37 315 750,9	116%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersytetu Zielonogórskiego

Zestawieniem oddającym przyczynę kłopotów finansowych uczelni jest poniższa tabela (nr 25). Pokazano w niej na pokrycie jakich kosztów wystarcza uczelni subwencja otrzymywana z budżetu państwa. Subwencja nie wystarcza na pokrycie kosztów wynagrodzeń w ramach osobowego funduszu płac (z wyłączeniem kosztów studiów niestacjonarnych) i odpisu na ZFŚS. Po dodaniu do tych podstawowych kosztów, kosztu zużycia tylko energii elektrycznej uczelni brakuje odpowiednio 8,6 mln zł w 2022 r. i 16,2 mln w 2023 r.

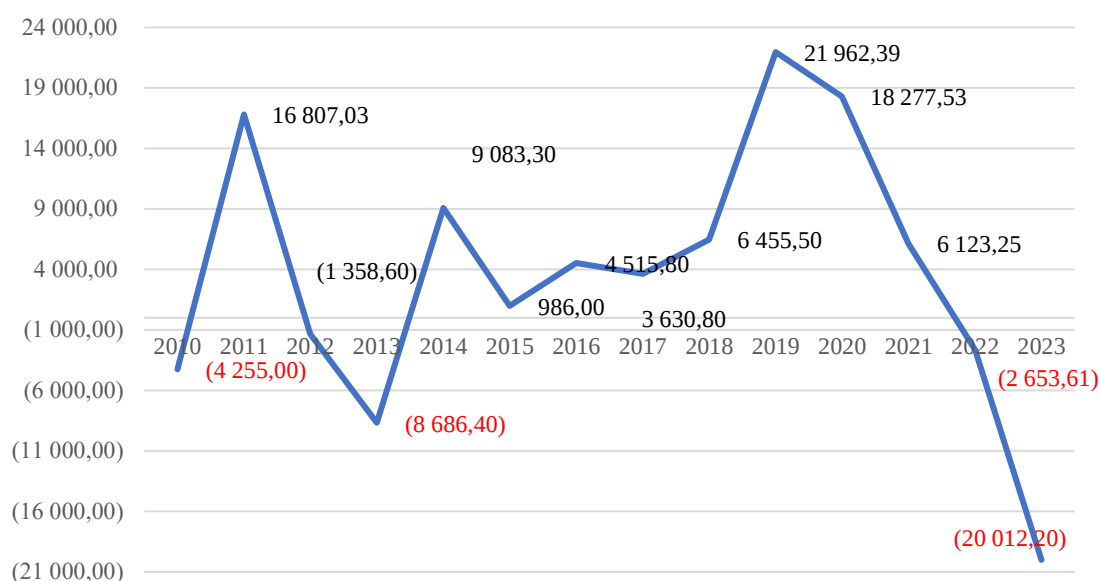
Tabela 25 Porównanie wielkości subwencji Uniwersytetu Zielonogórskiego w latach 2022 – 2023 z podstawowymi kosztami uczelni (w zł)

<i>Wyszczególnienie</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>Różnica (k.3 – k. 2)</i>	<i>% (k.3/k.2)</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
Subwencja	165 938 500,0	189 383 800,0	23 445 300,0	114%
Wynagrodzenia OFP	134 408 258,6	158 031 446,9	23 623 188,3	118%
Narzuty na wynagrodzenia OFP	24 539 004,3	29 084 716,6	4 545 712,3	119%
Razem OFP + Narzuty	158 947 262,9	187 116 163,5	28 168 900,6	118%
Odpis podstawowy na ZFŚS	4 435 996	4 960 000	524 004,2	112%
Zużycie energii	11 151 304,7	13 545 669,0	2 394 364,3	121%
Razem koszty	174 534 563,3	205 621 832,5	31 087 269,1	118%
Różnica (subwencja - razem koszty)	- 8 596 063,3	- 16 238 032,5	- 7 641 969,1	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersytetu Zielonogórskiego

Należy również omówić przyczynę wysokiego wyniku uzyskanego przez uczelnię w 2019 i 2020 r. 2019 rok, to pierwszy rok obowiązywania Ustawy 2.0. Jak już wskazano w niniejszej pracy, w wyniku wejścia w życie nowych uregulowań prawnych, uczelnie otrzymywały jeden strumień pieniędzy, zamiast kilku, jak to miało miejsce pod rządami wcześniejszych ustaw regulujących działalność szkolnictwa wyższego. W wyniku zmiany, środki otrzymywane w 2018 r. przez uczelnię na podtrzymanie potencjału badawczego oraz środki z funduszu pomocy materialnej, a przeznaczone na utrzymanie bazy socjalnej dla studentów, zostały włączone do subwencji. Działania to spowodowało wzrost subwencji i w konsekwencji wysoki wynik finansowy. Dodatkowo uczelnia otrzymała zwiększenie subwencji, w rekordowej do 2023 r. wysokości – 19,9 mln zł. W 2020 r. wysoki wynik dodatni również spowodowany był otrzymaniem przez uczelnię zwiększenia subwencji w wysokości 14,6 mln zł. W ramach wskazanej kwoty, 11,6 mln, uczelnia otrzymała na pokrycie kosztów kształcenia na kierunkach lekarskim i pielęgniarstwie, o czym już pisano.

Wykres 9 Wynik finansowy Uniwersytetu Zielonogórskiego w latach 2010 – 2023) (w zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersytetu Zielonogórskiego

Reasumując, sytuacja finansowa Uniwersytetu Zielonogórskiego od początku istnienia Uniwersytetu Zielonogórskiego, tj. od dnia 1 września 2001 r., była bardzo trudna. Władze Uczelni wielokrotnie informował Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego o sytuacji finansowej Uniwersytetu.

Uczelnia, chcąc się rozwijać, posiłkowała się kredytami inwestycyjnymi. W latach 2001 – 2020 korzystał z kredytów celowych i inwestycyjnych. Uczelnia spłaciła zadłużenie kredytowe w wysokości 84,7 mln. zł.

W latach 2004 - 2023 Uniwersytet Zielonogórski zrealizował szereg inwestycji (m.in. Przebudowa DS. „Wcześniak”, Budowa Biblioteki Uniwersyteckiej, Budowa Parku Naukowo – Technologicznego, Przebudowa budynku stołówki w Campusie A pod potrzeby Instytutu Inżynierii Elektrycznej, Przebudowa i termomodernizacja zespołu budynków Dom Studenta Vicewersal - Stołówka - Klub "WySPa") na łączną kwotę 338 mln. zł. Obciążenie kredytami długoterminowymi spowodowane było właśnie realizacją inwestycji. Dofinansowanie MNiSW do zrealizowanych inwestycji wyniosło 116 mln zł (w tym 30 mln w ramach obligacji).

Uczelnia wielokrotnie występowała do MNiSW z wnioskami o dofinansowanie planowanych do realizacji inwestycji. W latach 2019 - 2020 otrzymała obligacje w wysokości 30 mln zł na ten cel, tak jak wszystkie uczelnie w Polsce.

W związku z trudnościami z płynnością finansową, w latach 2001 – 2005 uczelnia posiłkowała się środkami z funduszy: pomocy materialnej i socjalnego. Środki te trzeba było

oczywiście zwrócić na wyodrębnione rachunki bankowe. Zadłużenie wobec Funduszu Pomocy Materialnej spłacono w 2014 r. (wynosiło ono 8,4 mln zł). Zadłużenie wobec ZFŚS zostanie spłacone w 2024 r. (wynosiło ono 11,8 mln zł). Dodatkowo, w 2006 r. Uniwersytet otrzymał decyzje pokontrolne z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, które nakazywały zwrot ponad 22 mln zł z tytułu nieuregulowanych składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne i fundusz pracy. Warunkiem rozłożenia na raty zadłużenia uniwersytetu było wpłacenie na konto ZUS kwoty 3,3 mln zł plus podatek dochodowy do urzędu skarbowego 173 tys. zł. Rocznie uczelnia przeznaczała na spłaty układu ratalnego kwotę około 2,5 mln zł plus około 160 tys. zł z tytułu podatku. Układ ratalny został spłacony w 2013 r. W tym miejscu należy podkreślić, że w latach 2001 – 2005 większość uczelni zlecając prowadzenie zajęć na studiach niestacjonarnych, zatrudniała swoich pracowników na podstawie umów cywilno – prawnych. Dominował pogląd, że w takiej sytuacji, nie ma obowiązku oskładkować wynagrodzeń wypłacanych na podstawie umów cywilno – prawnych. W wyniku przeprowadzonych przez ZUS kontroli w uczelniach, ZUS zakwestionował stosowanie takich rozliczeń. Jednak tylko kilka (3?) uczelni dostało nakaz zwrotu środków. Decyzje zależne były od podejścia konkretnego Oddziału ZUS. Dla Uniwersytetu Zielonogórskiego była to pokaźna kwota, które na kilka lat zrujnowała budżet uczelni. Zaskakujący jest fakt nierównego traktowania tych samych podmiotów (uczelni) stosujących te same rozwiązania przez jeden organ jakim jest ZUS, choć działający przez swoje oddziały.

Koszty bieżącej działalności uczelni w opisywanym okresie cały czas rosły. Od 1 stycznia 2011 r. wzrosła stawka podatku VAT z 22 do 23%. Od 1 lutego 2012 r. została zwiększona składka na ubezpieczenia rentowe z 6 do 8 procent. Bardzo dużym obciążeniem, była i jest konieczność opłacania z własnych środków corocznego wzrostu kosztów z tytułu minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego. Znaczny wzrost kosztów spowodowało również Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 2 grudnia 2016 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę i przyznania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w uczelni publicznej wprowadzając minimalne wartości stawek za godziny nadwymiarowe na poziomie 1,8 % minimalnego miesięcznego wynagrodzenia. W UZ ograniczenie tych stawek znacznie poniżej tego poziomu, było jednym z ważniejszych działań w kierunku utrzymania płynności finansowej uczelni, zaakceptowanej w tych tak trudnych warunkach również przez pracowników (wprowadzenie nowych stawek zwiększyło roczne koszty o około 2 mln zł).

Zachowanie płynności w tak trudnej sytuacji finansowej wymusiło szereg działań oszczędnościowych. Uczelnia, pomimo tego, że nie była zobligowana do wprowadzenia

programu naprawczego, wprowadziła bardzo restrykcyjną politykę finansową. W jej ramach wprowadzono m.in. tak drastyczne kroki, jak:

- likwidację premii regulaminowej dla pracowników administracji i obsługi, która wynosiła na UZ 20 % zasadniczego wynagrodzenia (to ponad 55 mln zł nie wypłaconych środków w latach 2013 – 2023),
- bezterminowe zawieszenie wszystkich nagród dla wszystkich pracowników uczelni (nagrody uruchomiono w 2019 r.; jednak wypłacane one są tylko do 50% planowanego odpisu); (to ponad 17 mln nie wypłaconych środków w latach 2013 – 2023),
- przeprowadzono redukcję zatrudnienia wśród pracowników niebędących nauczycielami akademickimi (to ponad 25 mln zł nie wypłaconych środków w latach 2015 – 2023);
- przeprowadzono redukcję zatrudnienia wśród pracowników niebędących nauczycielami akademickimi w ramach programu dobrowolnych odejść.

Prawdopodobnie Uniwersytet Zielonogórski był jedyna w Polsce uczelnią, która zdecydowała się na wprowadzenie Programu Dobrowolnych Odejść. Był on wprowadzony w związku z realizacją założeń Planu przedsięwzięć oszczędnościowych Uniwersytetu Zielonogórskiego na lata 2014 - 2018 oraz restrukturyzacją zatrudnienia pracowników niebędących nauczycielami akademickimi. Miał na celu obniżenie kosztów funkcjonowania Uniwersytetu i dostosowanie rocznej wysokości kosztów osobowych ponoszonych na realizację zadań związanych z kształceniem studentów studiów stacjonarnych, uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich i kadry naukowej wraz z odpisami na ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia na rzecz pracowników do poziomu nie przekraczającego 80% dotacji z budżetu państwa. Z programu skorzystało 21 osób.

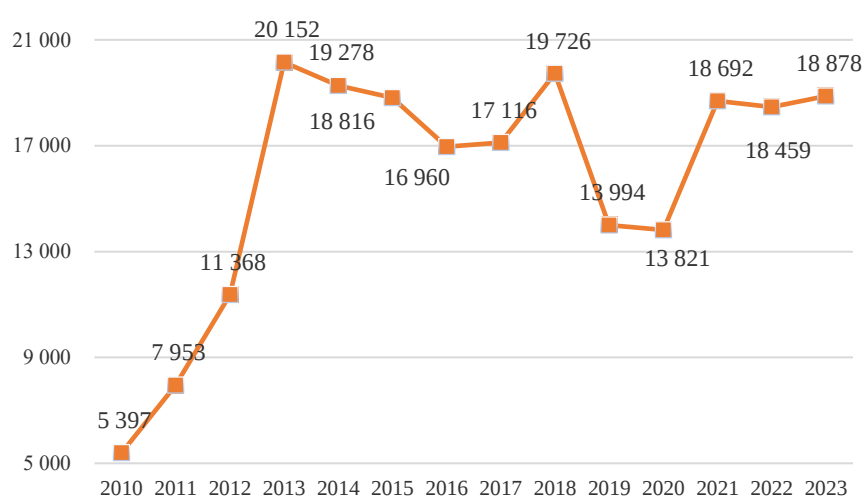
Podjęte działania oszczędnościowe i racjonalna polityka finansowa pozwoliły na znaczne zmniejszenie zadłużenia zarówno zewnętrznego jak i wewnętrznego, odbudowanie Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych i całkowitą spłatę zadłużenie wobec Funduszu Pomocy Materialnej. Spowodowały również, że Uniwersytet Zielonogórski pomimo bardzo trudnej sytuacji finansowej reguluje na bieżąco wszelkie zobowiązania, uruchomił nowe kierunki kształcenia i jest silnym ośrodkiem akademickim.

Uniwersytet Zielonogórski w 2012 r. wdrożył programu oszczędnościowy. W wyniku wprowadzenia tego programu w okresie 2013 – 2023 Uczelni udało się obniżyć stałe koszty co było niezbędne do zachowania jej płynności finansowej. Rachunek ekonomiczny uczelnia ratowała (i ratuje) również poprzez sprzedaż nieruchomości posiadanych przez Uniwersytet, a nie służących bezpośrednio dydaktyce i badaniom naukowym.

Jednak pomimo podjętych działań oszczędnościowych Uczelnia nadal wspomaga się kredytami obrotowymi. Jak już wskazano, w wyniku konsolidacji, Uniwersytet Zielonogórski włączył w swoją strukturę PWSZ w Sulechowie. W wyniku tego włączenie, stał się następcą prawnym wyłącznej uczelni i wszystkich jej zobowiązań. Znacznym obciążeniem dla Uniwersytetu są spółki celowe „odziedziczone” po PWSZ. Spółki wymagają dokapitalizowania. Uniwersytet nie posiada na ten cel środków. Nie ma też możliwości likwidacji spółek ze względu na konieczność ich utrzymania wynikającą z zawartych umów z Województwem Lubuskim (jednostką zarządzającą Zintegrowanym Programem Operacyjnym w latach 2007 – 2014). Infrastruktura obu spółek została wybudowana przy dofinansowaniu kosztów budowy ze środków UE. Uczelnie, w wyniku zawartych umów, została zobowiązana do spłaty otrzymanej pomocy publicznej w ciągu 25 lat od momentu rozpoczęcia działalności spółek.

Jak wskazano powyżej, Uniwersytet Zielonogórski posługuje się kredytami obrotowymi (w latach 2010 – 2022 były to dwa kredyty na łączną kwotę od 1,51 mln do 23 mln zł, od 2023 r. uczelnia posiada jeden kredyt w wysokości 25 mln zł). Na wykresie nr 10 przedstawiono wykorzystanie kredytu/ów w latach 2010 – 2023 na przykładzie miesiąca grudnia. Posiadanie kredytów pomaga w bieżącej działalności uczelni, ale jednocześnie zwiększa zdecydowanie koszty jej działalności. Tylko w 2023 koszty związane z obsługą uczelni wyniosły blisko 1,5 mln zł.

Wykres 10 Wykorzystanie kredytów obrotowych Uniwersytetu Zielonogórskiego w latach 2010 – 2023 (stan na grudzień każdego roku) (w tys. zł).



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersytetu Zielonogórskiego

Jak widać, podjęto szereg działań zmierzających do poprawy sytuacji finansowej Uniwersytetu. Restrukturyzacja i oddłużenie uczelni akademickiej, która nie prowadzi działalności zarobkowej, a w przeważającej mierze uzależniona jest od dotacji/subwencji Państwa, jest procesem wieloetapowym, wymagającym kilkunastu lat. Jednak nawet w dłuższej perspektywie, podejmowania działań oszczędnościowych może być mało skuteczne. Wynika to chociażby ze zmienności zasad finansowania szkolnictwa wyższego. Trudno jest zatem przygotować plan wybiegający choćby trzy lata do przodu. Ponadto, z perspektywy czasu, można zadać pytanie: czy opłacało się wprowadzać program oszczędnościowy? Dziś wiadomo, że wyprowadzone działania oszczędnościowe pozwoliły zachować płynność finansową. Jednak, uczelnia traci chociażby przy obliczaniu przez Ministerstwo środków na zwiększenie wynagrodzeń. Mechanizm obliczania środków na zwiększenia wynagrodzeń polega na obliczeniu procentowego zwiększenia od wykorzystania przez uczelnie środków na wynagrodzenia w ostatnim zamkniętym roku kalendarzowym. Poczynione przez Uniwersytet Zielonogórski oszczędności w oczywisty sposób spowodował duże mniejsze wykorzystanie środków na wynagrodzenia pracowników uczelni. Efekt jest taki, że otrzymywane przez Uniwersytet Zielonogórski zwiększenia często nie wystarczają na pokrycie skutków minimalnych wynagrodzeń wynikających z rozporządzeń (Rady Ministrów i Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego). Przykładem może tu być 2017 r, w którym koszty obligatoryjnych zwiększeń wynagrodzeń w grupie nauczycieli akademickich stanowiły na Uniwersytecie Zielonogórskim 102% otrzymanych środków na zwiększenie wynagrodzeń pracowników uczelni, podczas gdy na innych uczelniach stanowiły one od 9 do 75%.

Tabela 26 Udział poszczególnych kosztów rodzajowych w kosztach rodzajowych ogółem (%)

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Amortyzacja środków trwałych	3,7%	3,8%	4,4%	5,5%	4,0%	5,6%	6,3%	7,7%	6,9%	5,9%	5,7%	5,0%	5,5%	4,6%
Amortyzacja WNiP	0,3%	0,3%	0,6%	0,4%	0,2%	0,4%	0,6%	0,3%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%
Amortyzacja ksiąg. bibliotecznych	0,0%	0,3%	0,3%	0,1%	0,1%	0,2%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	1,2%
Zużycie materiałów	2,5%	2,3%	2,5%	1,8%	1,5%	1,6%	1,7%	1,6%	1,5%	1,3%	1,6%	1,2%	1,7%	1,2%
Aparatura naukowa	0,8%	0,6%	0,5%	0,5%	0,6%	0,5%	0,5%	0,6%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Zużycie energii	4,7%	4,2%	4,4%	4,6%	4,5%	4,3%	4,5%	4,3%	4,1%	4,3%	4,0%	4,2%	4,7%	5,0%
Usługi transportowe	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%
Usługi remontowe	1,1%	1,3%	0,6%	0,5%	0,4%	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%	0,7%	0,4%	0,5%
Inne usługi obce	4,5%	5,1%	8,8%	8,4%	7,9%	5,9%	3,9%	4,0%	4,5%	4,6%	3,8%	6,0%	6,3%	6,6%
Wynagrodzenia OFP	57,9%	56,4%	54,1%	54,9%	57,7%	58,2%	57,5%	58,0%	59,1%	61,2%	62,9%	61,7%	60,1%	58,0%
Wynagrodzenia BFP	5,8%	6,8%	5,2%	4,4%	4,0%	4,3%	4,6%	3,8%	3,5%	3,2%	2,5%	2,9%	2,3%	2,4%
Świadczenie na rzecz pracowników	3,8%	3,7%	3,6%	3,7%	3,4%	2,9%	3,0%	2,9%	3,0%	2,8%	2,8%	2,8%	2,5%	2,4%
Narzuty na wynagrodzenia	9,9%	9,6%	10,2%	10,3%	10,7%	10,6%	10,5%	10,5%	10,7%	11,2%	11,5%	11,3%	11,0%	13,0%
Podatki i opłaty	0,3%	0,3%	0,3%	0,5%	0,8%	0,6%	0,7%	0,6%	0,9%	0,8%	0,8%	0,3%	0,8%	0,8%
Usługi bankowe	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
Podróże służbowe	1,1%	1,2%	1,3%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%	0,9%	0,8%	0,2%	0,2%	0,6%	0,7%
Koszty reklamy	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%
Koszty reprezentacji	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
stypendia	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%	0,6%
Pozostałe k. proste	3,0%	3,3%	2,8%	2,8%	2,5%	2,9%	3,9%	3,4%	3,5%	2,7%	3,1%	2,8%	2,1%	2,3%
Razem	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersytetu Zielonogórskiego

4.2. Optymalizacja i efektywność wykorzystania środków w kontekście polityki państwa

Zgodnie z definicją, optymalizacja jest procesem dążenia do znalezienia najlepszego rozwiązania w ramach posiadanych ograniczeń. Jej celem jest maksymalizacja korzyści lub minimalizacja kosztów, przy uwzględnieniu dostępnych zasobów i ograniczeń³⁷⁵. Zastosowanie optymalizacji pozwala na osiągnięcie lepszych wyników, efektywniejsze wykorzystanie posiadanych zasobów oraz minimalizację ponoszonych kosztów.

Efektywność jest natomiast rezultatem podjętych działań. Jest relacją uzyskanych efektów do poniesionych nakładów. Oznacza najlepsze efekty produkcji, dystrybucji, sprzedaży czy promocji, uzyskane po najniższych kosztach³⁷⁶. Można ją rozpatrywać w kategoriach: ekonomicznej i organizacyjnej. Efektywność ekonomiczna to dążenie do jak największej wydajności lub też oszczędności posiadanych środków. Polega na osiąganiu założonych wyników przy możliwie najniższych kosztach lub z określonej ilości nakładów. Za przywołaną Encyklopedią Zarządzania, efektywność organizacyjna, jest zdolnością podmiotu (przedsiębiorstwa) do strategicznego i bieżącego przystosowania się do zmian w otoczeniu gospodarczym i prawnym jak również jak najlepszego wykorzystania posiadanych zasobów dla realizacji zaplanowanych celów.

Efektywność wykorzystania środków na uczelni wyższej jest kluczowym elementem zarządzania uczelnią, mającym istotny wpływ na jakość kształcenia, badania naukowe i funkcjonowanie instytucji jako całości. Optymalizacja wykorzystania środków na uczelni wyższej obejmuje szereg działań mających na celu maksymalizację efektywności finansowej instytucji przy jednoczesnym zachowaniu wysokiej jakości kształcenia, badań naukowych i działań społecznych

Uczelnie, tak jak i inne podmioty gospodarcze, powinny regularnie przeprowadzać analizy kosztów i efektywności swoich działań, aby ocenić, czy wydatki są uzasadnione i czy przynoszą oczekiwane rezultaty. Analiza pozwala na identyfikację obszarów, w których można oszczędzać lub poprawić efektywność wykorzystania środków. Władze uczelni powinny podejmować decyzje budżetowe w oparciu o solidne dane i analizy. Oznacza to dokładną identyfikację priorytetowych obszarów działalności, na które należy przeznaczyć środki finansowe. Władze uczelni powinny regularnie monitorować i oceniać wyniki działań uczelni.

³⁷⁵ <https://mfiles.pl/pl/index.php/Optymalizacja> Encyklopedia zarządzania, 2024

³⁷⁶ ibidem

jest to niezbędne do zapewnienia, że środki są wykorzystywane właściwie i osiągnęte są zamierzone cele. Pozwala też na szybkie reagowanie na ewentualne problemy oraz na dostosowywanie strategii działania do bieżących potrzeb jak i planowanych zamierzeń.

By zapewnić sprawną realizację zadań uczelni, należy inwestować w odpowiednią infrastrukturę badawczą, edukacyjną i technologiczną. Odpowiednie wykorzystanie technologii informacyjnych może przyczynić się do usprawnienia procesów administracyjnych i efektywniejszego wykorzystania środków publicznych. Dlatego wdrażanie innowacyjnych rozwiązań w zarządzaniu uczelniami jest niezbędne. Wykorzystanie nowoczesnych technologii edukacyjnych w optymalizacji procesów dydaktycznych i administracyjnych prowadzi do oszczędności czasu i kosztów. Platformy e-learningowe, systemy zarządzania uczelnią (ERP) i narzędzia do analizy danych niewątpliwie poprawiają efektywność działań.

Systemy informatyczne wspomagające zarządzanie finansami mogą ułatwić identyfikację obszarów wymagających poprawy oraz optymalizacji. Jednym z takich rozwiązań może być wprowadzenie na uczelniach systemu centralnego druku.

Powinno się dążyć do dywersyfikacji źródeł finansowania w celu zmniejszenia ryzyka związanego z ewentualnymi zmianami w sposobie podziału środków publicznych. Uczelnie tak właśnie postępują. Pozyskiwują granty badawcze, rozwijają współpracę z sektorem prywatnym, oferują kursy płatne dla studentów i osób spoza społeczności akademickiej. Jak już wskazano we wcześniejszych rozdziałach, liczba studentów dynamicznie maleje. Kandydatów na studia jest już praktycznie taka mała, że każdy chętny mógłby studiować bezpłatnie, na publicznej uczelni. studentów będą mieć tylko te uczelnie, które wypracują rozwiązania zachęcające przyszłych studentów do rozpoczęcia kształcenia właśnie w tej uczelni. Uczelnie już wdrażają wiele rozwiązań i pomysłów. Rekrutują studentów zagranicznych, działają na rzecz środowiska lokalnego, regionalnego, poszerzają oferty kształcenia o nowe, atrakcyjne kierunki, zwiększają ofertę kształcenia dla osób w wieku 30+ i 40+. Uczelnie proponują również ukończenie studiów podyplomowych w tym samym czasie a także atrakcyjne miejsca praktyk.

Uczelnie w coraz większym stopniu rozwijają działalność komercyjną, wspierają przedsiębiorczość akademicką. Promowanie przedsiębiorczości akademickiej przyczynia się do generowania dodatkowych źródeł dochodu dla uczelni. Komercjalizacja badań naukowych, współpraca z sektorem prywatnym czy wdrażanie programów transferu technologii mogą generować przychody, które mogą być reinwestowane w rozwój uczelni.

Ważnym aspektem jest efektywne zarządzanie zasobami ludzkimi uczelni. Skuteczne zarządzanie personelem jest kluczowe dla efektywności wykorzystania środków na uczelniach.

Odpowiednie dopasowanie zasobów ludzkich do potrzeb instytucji, inwestowanie w rozwój pracowników i poszerzanie ich kompetencji oraz stymulowanie ich zaangażowania może przyczynić się do zwiększenia wydajności i jakości pracy. Powinno się regularnie analizować strukturę organizacyjną uczelni, aby upewnić się, że jest ona efektywna i dostosowana do zmieniających się warunków i potrzeb. W celu zwiększenia efektywności działania i redukcji kosztów, może okazać się, że restrukturyzacja może być konieczna.

Reasumując, skuteczne wykorzystanie środków na uczelniach wyższych wymaga strategicznego podejścia do zarządzania finansami, analizy kosztów i efektywności, jak również inwestycji w zasoby ludzkie, infrastrukturę i technologie. Stałe monitorowanie i ocena wyników są kluczowe dla osiągnięcia sukcesu w tym zakresie. Optymalizacja wykorzystania środków na uczelni wyższej wymaga zrównoważonego podejścia, które uwzględnia zarówno cele finansowe, jak i misję edukacyjną i badawczą uczelni. Poprawa efektywności finansowej powinna być zawsze połączona z dbałością o jakość świadczonych usług i realizowanych celów.

W przypadku uczelni wyższych można mówić o

- a) optymalizacji: dążenie do zmniejszenia ponoszonych kosztów bieżącego funkcjonowania przy ograniczonych środkach finansowych,
- b) efektywności ekonomicznej: nieustanne organiczanie kosztów przy jednoczesnym uruchamianiu nowych kierunków, wyposażaniu laboratoriów, ulepszaniu bazy dydaktycznej i badawczej,
- c) efektywności organizacyjnej: uczelnie ustawicznie dostosowują się do zmian w otoczeniu prawnym, gospodarczym, społecznym oraz politycznym.

Jednym z działań zamierzających do optymalizacji jest inwentaryzacja posiadanych zasobów (nieruchomości zabudowane, niezabudowane, środki trwałe). Uczelnie wyższe w latach 90 XX wieku, w wyniku polityki państwa, otrzymywały często od władz lokalnych nieruchomości zabudowane: pałace, ośrodki czasowe, budynki. Nieruchomości przekazywane były uczelniom w formie darowizny. Zdarzało się, że w akcie notarialnym przenoszącym własność był wpisywany cel, na który dane nieruchomość ma zostać przeznaczona. W wyniku wejścia w życie Ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości³⁷⁷, uczelnie zyskały prawo własności nieruchomości przekazanych uczelniom w czasie ich funkcjonowania. Władze uczelni otrzymując nieruchomości cieszyły się z powiększającego się majątku uczelni. z czasem jednak bieżące koszty utrzymania

³⁷⁷ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, Dz.U. 2005 nr 175 poz. 1459, 2005

nieruchomości znacznie wzrosły, a środki finansowe z budżetu państwa nie były wystarczające na jego utrzymanie. Uczelnie zaczęły podejmować kroki zmierzające do zbycia, często niepotrzebnego, majątku. Sprzedaż majątku musiała być poparta zgodą Ministra Skarbu Państwa (PRP)³⁷⁸, a od 2016 r. wymagana jest zgoda Prezesa Prokuratorii Rzeczypospolitej Polskiej³⁷⁹ na dokonanie czynności przeniesienia własności. Należy podkreślić, że często posiadany przez uczelnie majątek jest „niesprzedawalny”, ze względu np. na wpisanie do rejestru zabytków czy stan techniczny nieruchomości. Uczelnie nie mogą majątku sprzedać za przysłowiową złotówkę – obowiązuje wycena nieruchomości dokonane przez rzeczoznawcę; nie mogą przekazać go w drodze darowizny np. samorządowi lokalnemu – na takie działanie nie ma zgody Prezesa PRP. Uczelnie zmuszone są zatem utrzymywać majątek, w stanie nie pogarszającym. Wpływa to oczywiście na koszty działalności uczelni. Uczelnie otrzymywały również nieruchomości rolne od Agencji Nieruchomości Rolnych (dziś Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa) z przeznaczeniem na określony cel. W przypadku, gdy były to nieruchomości niezabudowane, ich sprzedaż przebiega znacznie sprawniej. I w tym przypadku wymagana jest zgoda Prezesa PRP, jednak sprzedaż jest bardziej atrakcyjna dla potencjalnych kupców. Oczywiście nieruchomości pozyskane od ANR mogą być zbywane po upływie czasu określonego w aktach notarialnych przenoszących na uczelnie własność. Środki ze sprzedaży zasilają (często ratują) budżet uczelni. Przywołanie w tym miejscu kwestii dotyczącej zarządzania majątkiem ma na celu wskazanie jak polityka państwa wpływa na zachowania uczelni i ma bezpośredni wpływ na sytuację finansową uczelni, która chcąc wyzbyć się niepotrzebnej substancji boryka się z wieloma problemami.

Innym przykładem optymalizacji zmierzającej do redukcji ponoszonych kosztów jest wprowadzenie na uczelniach System Centralnego Druku. Jest to system do zarządzania wydrukami, kopiami oraz dokumentami skanowanymi na urządzeniach wielofunkcyjnych. System składa się z niezależnych modułów. Uczelnia może wybrać taki zestaw, który dostosowany będzie od potrzeb i wymaganej przez nią funkcjonalności. System umożliwia synchronizację danych o użytkownikach z zewnętrznymi źródłami oraz pozwala na tworzenie kont lokalnych, dzięki czemu pracuje w środowisku domenowym jak i w środowisku pozbawionym domeny. Zabezpiecza urządzenia przed próbą nieautoryzowanego użycia. Zarządzający system jest w stanie monitorować wykonywane na urządzeniach prace. Co najważniejsze, pozwala na

³⁷⁸ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, Dz.U. 1996 nr 106 poz. 493, 1996

³⁷⁹ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym Dz.U.2016.2260, 2016

kontrolę kosztów. Umożliwia dostęp do automatycznych raportów dotyczących kosztów generowanych przez ich jednostki uczelni, a także pozwala na kontrolowanie ilości wydruków, kopii wykonywanych przez poszczególnych pracowników. System centralnego druku został wprowadzony na Uniwersytecie Zielonogórskim. Obejmuje urządzenia wielofunkcyjne, które rozlokowane są na terenie budynków Uniwersytetu. Do urządzeń mają dostęp wszyscy pracownicy uczelni za pomocą posiadanej karty RFiD. Urządzenia są wyposażone w panel dotykowy, obsługują kopiowanie (kolorowe i czarno – białe), druk (kolorowy i czarno - biały) i skanowanie (zeskanowany dokument może być również przesyłany na pocztę jako załącznik do e-maila). Do zakupu systemu centralnego druku skłoniły władze uczelni koszty ponoszone na zakup nowego sprzętu drukującego, kopiującego, koszty serwisu posiadanego sprzętu, a przede wszystkim koszty zakupywanych tonerów (ilość i liczba modeli) i papieru. Problemem był również brak optymalizacji obciążenia urządzeń pracujących w uczelni. Niektóre pomieszczenia pracownicze wyposażone były w dwa – trzy urządzenia. Przeprowadzona analiza wykorzystania urządzeń wykazała ogromną nierównomierność obciążenia. Przeprowadzenie zmian – zlikwidowanie kser, drukarek z pomieszczeń pracowniczych i sekretariatów – wywoływało dość duży opór. Pracownicy nie chcieli się zgodzić na proponowane przez władze uczelni zmiany. Po roku funkcjonowania systemu centralnego druku już nikt na uczelni nie myśli o powrocie do danego rozwiązania, a uczelnia zaoszczędziła ponad 1 ml zł (w skali roku).

Uczelnie szukają oszczędności, co jest wyzwaniem przy stale roniących kosztach bieżącego utrzymania szkół wyższych. Jak już wskazano w rozdziale..., coroczny wzrost minimalnej płacy krajowej, wiążący się z nim wzrost usług, wzrost kosztów mediów powoduje trudności w zbilansowaniu uczelni. Władze uczelni podejmują różne działania, które mogą doprowadzić do obniżenia kosztów stałych. Do największych kosztów stałych zalicza się wynagrodzenia ponoszone w ramach osobowego funduszu płac oraz pochodne od tych wynagrodzeń. Jeszcze kilka lat temu szukano oszczędności w zlecaniu usług takich jak utrzymanie czystości czy ochrona uczelni na zewnątrz (*outsourcing*). Zaletami takiego podejścia była przede wszystkim korzyść ekonomiczna jak również brak problemów z codzienną obsługą. Okazywało się, że pracownicy obsługi zatrudnieni w firmach zewnętrznych mniej chorują, wydajniej pracują. Dziś koszty utrzymania własnych pracowników obsługi i zlecenia usług w ramach outsourcing-u są porównywalne (choć nadal gdy bierze się pod uwagę organizację pracy – usługa zewnętrzna jest wydajniejsza), zaczęto szukać innych rozwiązań, które mogą zastąpić prace człowieka, zmniejszyć zatrudnienie i ograniczyć koszty. Wymierne oszczędności można poczynić dzięki zintegrowanym systemom

bezpieczeństwa. Systemy pomagają chronić budynki przed niepożądanymi zdarzeniami. W skład zintegrowanego systemu bezpieczeństwa zazwyczaj wchodzi: system przeciwpożarowy, antywłamaniowy, antynapadowy, elektronicznej kontroli dostępu czy monitoringu wizyjnego. Posiadanie takiego zintegrowanego systemu pozwala kontrolować budynki przy jednoczesnej rezygnacji z pracy pracowników obsługi (portierów). Oczywiście potrzebne jest centrum zarządzania, które przez całą dobę monitoruje posiadane przez uczelnie budynki, jednak zatrudnienie osób w całodobowym centrum zarządzania, jest nieporównywalnie mniej kosztowne niż utrzymanie wielu etatów portierskich. Należy wskazać, że do obsługi jednego budynku zatrudnionych musi być 5 portierów (wynika to z Kodeksu Pracy i konieczności zachowania kodeksowego odpoczynku). Uniwersytet Zielonogórski od 2015 r. rozpoczął wdrażanie systemu zarządzania bezpieczeństwem ludzi i mienia. Doposażono obiekty w systemy antywłamaniowe, pożarowe oraz telewizji przemysłowej. Zakupiono depozytory kluczy, z których pracownicy pobierają klucze do dedykowanych dla nich pomieszczeń, sal dydaktycznych, laboratoriów. Depozytor zastąpił pracę portiera. W obiektach posiadających pełne zabezpieczenie elektronicznie wyłączono służby nocne. Nad bezpieczeństwem budynków czuwa stacja monitorowania firmy ochroniarskiej oraz jej grupy interwencyjne. Budynki są otwarte w określonych zarządzeniem rektora godzinach. Wszyscy pracownicy uczelni posiadają karty identyfikacyjne RFiD przygotowane przez jednostkę ds. personalizacji. Do chwili obecnej zredukowano: 70 etatów portierskich – 5,7 mln. oszczędności rocznie (wg wynagrodzenia zasadniczego 4 242 zł), 44 etaty sprzątające – 3,6 oszczędności rocznie (wg wynagrodzenia zasadniczego 4 242 zł). Razem poczynione oszczędności to kwota 9,3 mln rocznie, przy czym poniesiono ok. 1 mln zł nakładów.

Uczelnie ustawicznie dostosowują się do zmian w otoczeniu prawnym, gospodarczym, społecznym oraz politycznym, co jest przykładem ich efektywności organizacyjnej. Na przestrzeni chociażby ostatnich 40 lat ilość zmian przepisów, jaka dotykała uczelnie, wymagała wielu zmian organizacyjnych. Zmieniał się sposób funkcjonowania uczelni, zasady uruchamiania kierunków kształcenia, możliwości prowadzenia badań jak również zasady finansowania uczelni. Zmieniał się sposób wyboru władz uczelni, sposób zarządzania uczelnią i sposób jej funkcjonowania. Uczelnie przy zachowaniu pełnej akademickości uczelni, muszą zachowywać się jak przedsiębiorstwa i muszą być profesjonalnie zarządzane. Zachowania przedsiębiorcze uczelni wyższych są niezbędne, by mogły sobie radzić z rosnącą presją otoczenia konkurencyjnego (ze strony innych uczelni polskich i zagranicznych), z rosnącym oczekiwaniem ze strony społeczeństwa na nowoczesne kształcenie przydatne gospodarce, regionowi. Muszą budować swój prestiż. Uczelnie dostosowują się do polityki państwa.

Państwo wskazuje kierunki rozwoju, kształcenia, prowadzonych badań. Określa zasady finansowania. Uczelnie muszą poznać oczekiwania państwa, by wiedzieć jak mogą – jako środowisko akademickie - pomóc państwu w budowaniu silnej gospodarki.

4.3. Porównanie z innymi polskimi uniwersytetami

Jak wskazano w Rozdziale II, punkt 2.2. Podział uczelni, w Polsce działa ponad 418 uczelni publicznych i niepublicznych, z czego 65 uczelni to publiczne uczelnie akademickie (Tabela nr 27). Dla potrzeb porównania Uniwersytetu Zielonogórskiego z innymi polskimi uniwersytetami, skupiono się na uczelniach wskazanych w tabeli nr 28. Wybór wynika z posiadanych danych historycznych (okres 2010 – 2023).

Tabela 27 Polskie uczelnie akademickie nadzorowanych przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego i nauki

Polskie uczelnie akademickie nadzorowanych przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego i nauki	Politechniki i uczelnie techniczne (w tym AGH, SGGW) 17
	Akademie Wychowania Fizycznego 6
	Uczelnie katolickie 2
	Uniwersytety Ekonomiczne (w tym SGH) 5
	Akademie 4
	Uniwersytety przyrodnicze i rolnicze 4
	Uniwersytety 27
	Szkoła Główna Mikołaja Kopernika - 1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie strony MNiSW <https://www.gov.pl/web/nauka/uczelnie-wykazy>

Tabela 28 Wykaz uniwersytetów

Lp.	SIEDZIBA UNIwersYTETU	NAZWA UNIwersYTETU
1	2	3
1.	Białystok	Uniwersytet w Białymstoku
2.	Bydgoszcz	Uniwersytet Kazimierza Wielkiego
3.	Częstochowa	Uniwersytet Jana Długosza
4.	Gdańsk	Uniwersytet Gdański
5.	Katowice	Uniwersytet Śląski
6.	Kielce	Uniwersytet Jana Kochanowskiego
7.	Kraków	Uniwersytet Jagielloński
8.	Kraków	Uniwersytet Papieski
9.	Lublin	Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
10.	Lublin	Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej

11.	Łódź	Uniwersytet Łódzki
12.	Olsztyn	Uniwersytet Warmińsko-Mazurski
13.	Opole	Uniwersytet Opolski
14.	Poznań	Uniwersytet im. Adama Mickiewicza
15.	Rzeszów	Uniwersytet Rzeszowski
16.	Szczecin	Uniwersytet Szczeciński
17.	Toruń	Uniwersytet Mikołaja Kopernika
18.	Warszawa	Uniwersytet Warszawski
19.	Warszawa	Uniwersytet Kard. S. Wyszyńskiego
21.	Wrocław	Uniwersytet Wrocławski
22.	Zielona Góra	Uniwersytet Zielonogórski

Źródło: Opracowanie własne na podstawie strony MNiSW <https://www.gov.pl/web/nauka/uczelnie-wykazy>

W 2023 r. na uniwersytetach kształciło się 343 960 osób, z czego na studiach stacjonarnych 259 390 osób. Liczba wszystkich studiujących spadła w stosunku do 2010 r. o blisko 40%. Liczba studentów stacjonarnych zmniejszyła się o prawie 22%, a niestacjonarnych aż o 65%. Spadła również liczba osób kształcących się na studiach podyplomowych o 68%. Największy spadek można zaobserwować wśród słuchaczy studiów doktoranckich, kształcących się niestacjonarnie – to 96%. Wynika on jednak ze zmiany zapisów ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, która zakłada wygaszanie studiów doktoranckich. W ich miejsce zostały powołane do życia szkoły doktorskie. W 2023 r. na uniwersyteckich szkołach doktorskich kształciło się 7 366 uczestników szkół. Zaznaczyć należy, że spadek liczby osób pobierających naukę w trybie niestacjonarnym oznacza spadek opłat za świadczone przez uniwersytety usługi edukacyjne.

Tabela 29 Liczba studentów kształcących się na uniwersytetach w latach 2010 - 2022

Wyszczególnienie		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Studenti studiów	stacjonarnych	333 640	347 979	349 189	331 044	326 015	324 972	314 602	299 572	281 117	279 972	280 464	264 919	257 168	259 930
	niestacjonarnych	173 939	156 065	132 040	111 199	96 083	85 637	77 579	74 478	69 656	67 839	68 269	67 553	63 609	61 601
OGÓŁEM		507 579	504 044	481 229	442 243	422 098	410 609	392 181	374 050	350 773	347 811	348 733	332 472	320 777	320 991
Uczestnicy studiów doktoranckich	stacjonarnych	13 328	14 545	15 675	16 398	17 165	17 162	17 465	16 241	15 013	12 650	9 763	6 632	3 871	1 475
	niestacjonarnych	4 536	4 608	4 202	3 769	3 295	2 998	2 841	2 365	1 992	1 381	984	636	321	161
OGÓŁEM		17 864	19 153	19 877	20 167	20 460	20 160	20 306	18 606	17 005	14 031	10 747	7 268	4 192	1 626
Doktoranci szkół doktorskich											1 528	3 180	4 864	6 282	7 366
Uczestnicy studiów podyplomowych		44 435	41 267	32 603	27 249	24 688	24 453	21 916	19 868	17 583	15 933	13 483	14 378	14 095	13 967
RAZEM STUDIUJĄCY		569 878	564 464	533 709	489 659	467 246	455 222	434 403	412 524	385 361	379 303	376 143	358 982	345 346	343 960

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersyteckiej Komisji Finansowej

W tabeli nr 29 przedstawiono liczbę studiujących z uwzględnieniem form kształcenia. Biorąc pod uwagę liczbę kształcących się studentów w 2023 r., można podzielić uniwersytety na cztery grupy:

- 1) pierwsza grupa, w której kształciło się łącznie 31,2% wszystkich studentów uniwersytetów to:

Tabela 30 I grupa uniwersytetów: Liczba studentów i udział % studentów w sumie wszystkich studentów uniwersytetów

SIEDZIBA i NAZWA UNIwersYTETU	2023	
	<i>Liczba studentów</i>	Udział % studentów w sumie wszystkich studentów uniwersytetów
Warszawa Uniwersytet Warszawski*	38 042	11,5%
Kraków Uniwersytet Jagielloński*	34 963	10,6%
Poznań Uniwersytet im. Adama Mickiewicza*	30 005	9,1%
	103 010	31,2%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersyteckiej Komisji Finansowej

- 2) druga grupa uniwersytetów, w której kształciło się 30,8% wszystkich studentów uniwersyteckich to:

Tabela 31 II grupa uniwersytetów: Liczba studentów i udział % studentów w sumie wszystkich studentów uniwersytetów

SIEDZIBA i NAZWA UNIwersYTETU	2023	
	<i>Liczba studentów</i>	Udział % studentów w sumie wszystkich studentów uniwersytetów
Łódź Uniwersytet Łódzki	23 510	7,1%
Wrocław Uniwersytet Wrocławski*	20 809	6,3%
Gdańsk Uniwersytet Gdański	20 219	6,1%
Katowice Uniwersytet Śląski	18 789	5,7%
Toruń Uniwersytet Mikołaja Kopernika	18 315	5,6%
	101 642	30,8%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersyteckiej Komisji Finansowej

- 3) trzecia grupa uniwersytetów, w której kształciło się 23,2% wszystkich studentów uniwersyteckich to:

Tabela 32 III grupa uniwersytetów: Liczba studentów i udział % studentów w sumie wszystkich studentów uniwersytetów

SIEDZIBA i NAZWA UNIwersYTETU	2023	
	Liczba studentów	Udział % studentów w sumie wszystkich studentów uniwersytetów
Olsztyn Uniwersytet Warmińsko-Mazurski	15 801	4,8%
Lublin Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej	15 875	4,8%
Rzeszów Uniwersytet Rzeszowski	15 025	4,6%
Kielce Uniwersytet Jana Kochanowskiego	9 308	2,8%
Szczecin Uniwersytet Szczeciński	10 429	3,2%
Warszawa Uniwersytet Kard. S. Wyszyńskiego	10 267	3,1%
	76 705	23,2%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersyteckiej Komisji Finansowej

- 4) czwarta grupa uniwersytetów, w której kształciło się 14,7% wszystkich studentów uniwersyteckich to:

Tabela 33 IV grupa uniwersytetów: Liczba studentów i udział % studentów w sumie wszystkich studentów uniwersytetów

SIEDZIBA i NAZWA UNIwersYTETU	2023	
	Liczba studentów	Udział % studentów w sumie wszystkich studentów uniwersytetów
Opole Uniwersytet Opolski	8 803	2,7%
Zielona Góra Uniwersytet Zielonogórski	8 703	2,6%
Białystok Uniwersytet w Białymstoku	8 109	2,5%
Lublin Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II	7 598	2,3%
Bydgoszcz Uniwersytet Kazimierza Wielkiego	7 045	2,1%
Kraków Uniwersytet Papieski Jana Pawła II	2 669	0,8%
Częstochowa Uniwersytet Jana Długosza	5 709	1,7%
	48 636	14,7%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersyteckiej Komisji Finansowej

W ostatniej grupie uniwersytetów jest Uniwersytet Zielonogórski, na którym kształciło się 2,6% wszystkich studiujących na uniwersytetach. Udział w latach 2010 – 2021 przedstawia tabela nr 33.

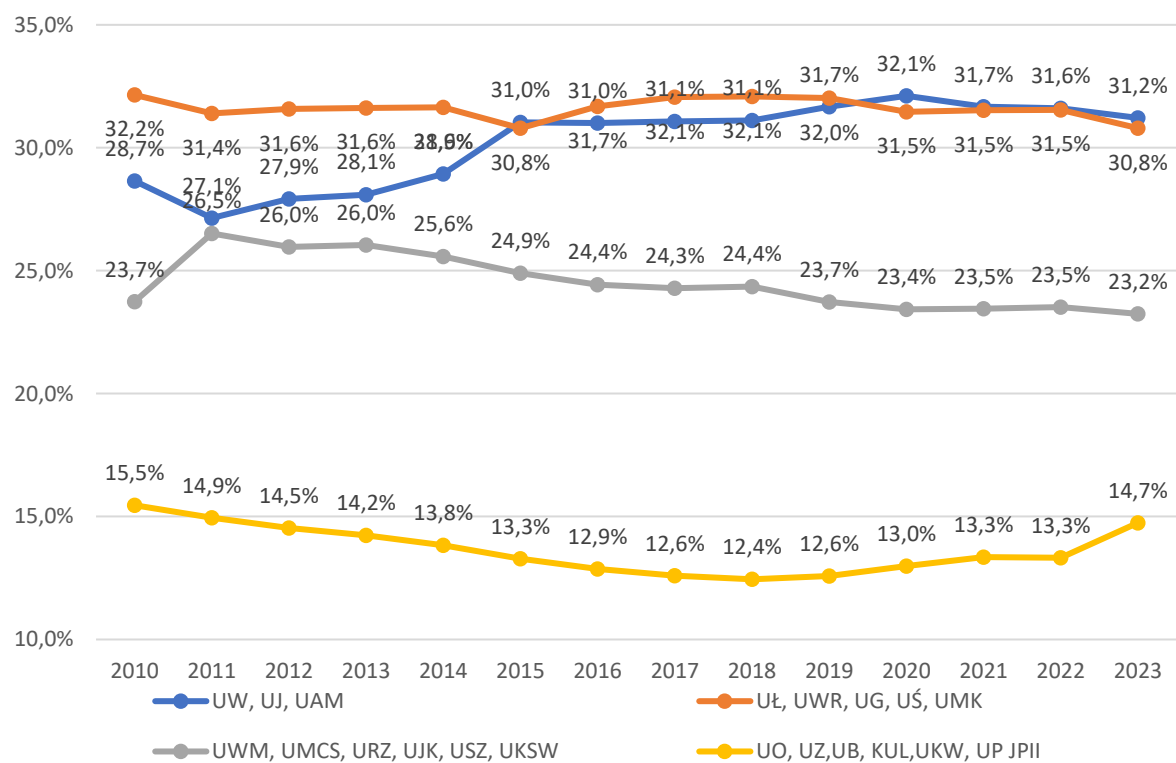
Tabela 34 Udział % liczby studentów UZ w sumie wszystkich studentów kształcących się na uniwersytetach w latach 2010 - 2022

SIEDZIBA i NAZWA UNIwersYTET U	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Zielona Góra Uniwersytet Zielonogórski	3,0%	2,9%	2,8%	2,9%	2,9%	2,8%	2,7%	2,8%	2,8%	2,7%	2,7%	2,7%	2,7%	2,6%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersyteckiej Komisji Finansowej

W opisywanym przedziale czasowym, rozkład liczby studentów w poszczególnych grupach uniwersytetów prawie nie uległ zmianie. Ilustruje to wykres nr 11

Wykres 11 Rozkład liczby studentów w poszczególnych grupach uniwersytetów w latach 2010 - 2023



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersyteckiej Komisji Finansowej

Na koniec 2023 r. na uniwersytetach zatrudnionych było 58 164 osób, z czego 32 018 to nauczycieli akademickich. Największym pracodawcą był Uniwersytet Jagielloński zatrudniający 8 073 osoby, z czego 4 218 to nauczyciele akademicy. Stanowiło to 14% wszystkich zatrudnionych na uniwersytetach publicznych. Liczba pracowników uniwersytetów w 2023 r. w stosunku do 2010 wzrosła o 6,9%, z czego w grupie nauczycieli akademickich

o 5,9%, a w grupie pracowników niebędących nauczycielami akademickimi o 8,1%. W tabeli nr 35 przedstawiono liczbę pracowników uniwersytetów w latach 2010 – 2023. Ciekawym wskaźnikiem jest wskaźnik liczby pracowników niebędących nauczycielami akademickimi do liczby nauczycieli akademickich. Kształtowała się on w omawianych latach na poziomie 78% - 83%. Wskaźnik ten jest oczywiście różny w różnych uniwersytetach, co przedstawiają tabele numer od 36 do 39. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na grupę pracowników niebędących nauczycielami akademickimi. To grupa przez wiele lat niedoceniana. Sama nazwa grupy, „niebędący”, stawia pracowników w gorszej sytuacji. Obecnie trwają prace pod kierownictwem dr hab. Katarzyny Górak – Sosonowskiej³⁸⁰ nad zmianą nazwy. Proponowane są „pracownicy administracji i obsługi”, „administracja akademicka” czy „pracownicy uczelni”.

³⁸⁰ Stowarzyszenie Forum Dziekanatów, <http://forum-dziekanatow.pl>, 2024

Tabela 35 Liczba pracowników uniwersytetów w latach 2010 - 2022

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nauczyciele akademicy	30 234	31 353	31 260	30 938	30 676	30 444	29 371	29 588	29 532	31 686	31 095	31 442	31 617	32 018
Pracownicy niebędący nauczycielami akademickimi	24 179	25 189	25 066	24 592	24 423	23 824	22 808	22 979	23 313	25 187	25 732	25 759	25 684	26 146
Razem	54 413	56 542	56 326	55 530	55 099	54 268	52 179	52 567	52 845	56 873	56 827	57 201	57 301	58 164
Stosunek NNA/NA	80%	80%	80%	79%	80%	78%	78%	78%	79%	79%	83%	82%	81%	82%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersyteckiej Komisji Finansowej

Podobnie, jak w przypadku liczby studentów, ze względu na liczbę pracowników podzielono uniwersytety na cztery grupy:

- 1) pierwsza grupa uniwersytetów, w której zatrudnionych było 42,0% wszystkich pracowników uniwersyteckich to:

Tabela 36 I grupa uniwersytetów: Liczba pracowników i udział % pracowników uniwersytetu w sumie wszystkich pracowników uniwersytetów oraz wskaźnik liczby pracowników niebędących nauczycielami akademickimi (NNA) do liczby nauczycieli akademickich (NA)

SIEDZIBA i NAZWA UNIwersYTETU	2023				
	Liczba pracowników ogółem (osoby)	Liczba NA	Liczba NNA	Udział pracowników w sumie wszystkich zatrudnionych	Liczba NNA do NA
Kraków Uniwersytet Jagielloński*	8 073,6	4 218,4	3 855,2	13,9%	91%
Warszawa Uniwersytet Warszawski*	7 467,6	3 697,2	3 770,4	12,8%	102%
Poznań Uniwersytet im. Adama Mickiewicza*	4 801,2	2 745,4	2 055,8	8,3%	75%
Toruń Uniwersytet Mikołaja Kopernika*	4 071,5	2 110,7	1 960,8	7,0%	93%
Razem	24 414	12 772	11 642	42,0%	91%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersyteckiej Komisji Finansowej

- 2) druga grupa uniwersytetów, w której zatrudnionych było 23,0% wszystkich pracowników uniwersyteckich to:

Tabela 37 II grupa uniwersytetów: Liczba pracowników i udział % pracowników uniwersytetu w sumie wszystkich pracowników uniwersytetów oraz wskaźnik liczby pracowników niebędących nauczycielami (NNA) do liczby nauczycieli akademickich (NA)

SIEDZIBA i NAZWA UNIwersYTETU	2023				
	Liczba pracowników ogółem (osoby)	Liczba NA	Liczba NNA	Udział pracowników w sumie wszystkich zatrudnionych	Liczba NNA do NA
Wrocław Uniwersytet Wrocławski*	3 557,0	1 874,0	1 683,0	6,1%	90%
Łódź Uniwersytet Łódzki	3 548,9	2 090,5	1 458,4	6,1%	70%
Gdańsk Uniwersytet Gdański	3 178,2	1 688,6	1 489,6	5,5%	88%
Katowice Uniwersytet Śląski	3 093,1	1 765,8	1 327,3	5,3%	75%
Razem	13 377	7 419	5 958	23,0%	80%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersyteckiej Komisji Finansowej

- 3) trzecia grupa uniwersytetów, w której zatrudnionych było 13,1% wszystkich pracowników uniwersyteckich to:

Tabela 38 III grupa uniwersytetów: Liczba pracowników i udział % pracowników uniwersytetu w sumie wszystkich pracowników uniwersytetów oraz wskaźnik liczby pracowników niebędących nauczycielami akademickimi (NNA) do liczby nauczycieli akademickich (NA)

SIEDZIBA i NAZWA UNIwersYTETU	2023				
	Liczba pracowników ogółem (osoby)	Liczba NA	Liczba NNA	Udział pracowników w sumie wszystkich zatrudnionych	Liczba NNA do NA
Olsztyn Uniwersytet Warmińsko- Mazurski	2 884,8	1 605,8	1 279,0	5,0%	80%
Lublin Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej	2 628,8	1 440,1	1 188,7	4,5%	83%
Rzeszów Uniwersytet Rzeszowski	2 114,6	1 267,0	847,6	3,6%	67%
Razem	7 628	4 313	3 315	13,1%	77%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersyteckiej Komisji Finansowej

- 4) czwarta grupa uniwersytetów, w której zatrudnionych było 12,8% wszystkich pracowników uniwersyteckich to:

Tabela 39 IV grupa uniwersytetów: Liczba pracowników i udział % pracowników uniwersytetu w sumie wszystkich pracowników uniwersytetów oraz wskaźnik liczby pracowników niebędących nauczycielami akademickimi (NNA) do liczby nauczycieli akademickich (NA)

SIEDZIBA i NAZWA UNIwersYTETU	2023				
	Liczba pracowników ogółem (osoby)	Liczba NA	Liczba NNA	Udział pracowników w sumie wszystkich zatrudnionych	Liczba NNA do NA
Szczecin Uniwersytet Szczeciński	1 809,3	967,3	842,0	3,1%	87%
Lublin Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II	1 799,9	993,1	806,8	3,1%	81%
Zielona Góra Uniwersytet Zielonogórski	1 707,7	993,7	714,0	2,9%	72%
Kielce Uniwersytet Jana Kochanowskiego	1 393,3	865,5	527,8	2,4%	61%
Opole Uniwersytet Opolski	1 490,3	879,5	610,8	2,6%	69%
Białystok Uniwersytet w Białymstoku	1 227,6	736,6	491,0	2,1%	67%
Warszawa Uniwersytet Kard. S. Wyszyńskiego	1 181,5	741,5	440,0	2,0%	59%

Bydgoszcz Uniwersytet Kazimierza Wielkiego	1 078,2	632,2	446,0	1,9%	71%
Częstochowa Uniwersytet Jana Długosza	677,8	451,8	226,0	1,2%	50%
Kraków Uniwersytet Papieski Jana Pawła II	379,5	253,4	126,1	0,7%	50%
Razem	7 428	4 561	2 868	12,8%	63%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersyteckiej Komisji Finansowej

W ostatniej grupie uniwersytetów jest Uniwersytet Zielonogórski, w którym zatrudnionych było 2,9% wszystkich pracowników na uniwersytetach. Udział w latach 2010 – 2023 przedstawia tabela nr 39.

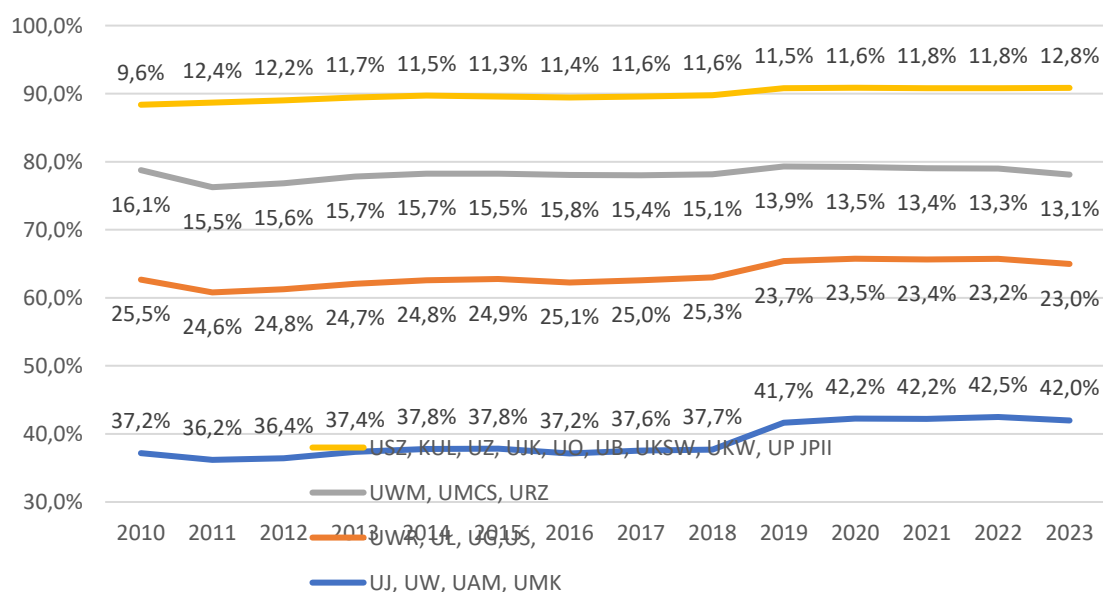
Tabela 40 Udział pracowników % Uniwersytetu Zielonogórskiego w ogólnej liczbie pracowników uniwersytetów w latach 2010 - 2022

SIEDZIBA i NAZWA UNIwersYTET U	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Zielona Góra Uniwersytet Zielonogórski	3,1%	3,0%	2,8%	2,7%	2,8%	3,0%	3,1%	3,2%	3,3%	3,0%	2,9%	2,9%	2,9%	2,9%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersytetu Zielonogórskiego

W opisywanym przedziale czasowym, rozkład liczby pracowników w poszczególnych grupach uniwersytetów prawie nie ulegał zmianie. Ilustruje to wykres nr 12.

Wykres 12 Rozkład liczby pracowników w poszczególnych grupach uniwersytetów w latach 2010 – 2023



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersyteckiej Komisji Finansowej

Przy omawianiu struktury zatrudnienia na uniwersytetach warto wskazać na proporcje w zatrudnieniu pracowników niebędących nauczycielami akademickimi do nauczycieli akademickich. Z przedstawionych wyżej danych wynika, że udział pracowników „niebędących” w stosunku do nauczycieli jest tym większy im większy i bogatszy jest uniwersytet. W I grupie uniwersytetów udział ten wynosi 91% (na U Warszawskim to 102%), w II grupie – 80%, w III – 77%, a w IV- 63%. Udział w Uniwersytecie Zielonogórskim to 72%. Najniższy udział osiąga Uniwersytet Papieski. Wynika to przede wszystkim z tego, że jest to młoda uczelnia. Zwrócić należy uwagę na fakt, że na Uniwersytecie Zielonogórskim dużą grupę pracowników „niebędących” stanowią pracownicy inżynieryjno – techniczny. Ma to związek z prowadzeniem przez uczelnię kształcenia na kierunkach technicznych jak również medycznych i prowadzeniu na tych kierunkach badań.

Ważnym wskaźnikiem jest, jak już wspomniano w punkcie 1.1 Rozdziału III, parametr referencyjnej liczby studentów i doktorantów przypadających na nauczyciela akademickiego (SSR). W tabeli nr 41 wskazano wartość wskaźnika w latach 2010 – 2023. Wartość SRR w 2010 r, na uniwersytetach wynosiła 18,8. W 2013 największą ze wszystkich uniwersytetów publicznych wartość SRR odnotował Uniwersytet KSW w Warszawie – 25,3. W wyniku polityki uczelni i w skutek zmniejszającej się liczby studentów, UKSW na koniec 2023 r. osiągnął wskaźnik SSR w wysokości 13,8. Spadek wskaźnika na Uniwersytecie Zielonogórskim jest jednoznacznym skutkiem niżu demograficznego. W 2016 r. UZ osiągnęła modelową wartość wskaźnika – 13,2. Na koniec 2023 r SRR dla uczelni wynosi już tylko 8,8.

Spadek wartości wskaźnika wszystkich uniwersytetów obrazuje skutki niżu demograficznego, jak również przejście od kształcenia masowego do bardziej elitarnego, które zostało wymuszone zapisami ustawy prawi o szkolnictwie wyższym i nauce. Należy zwrócić uwagę, że wśród prezentowanych uniwersytetów są uczelnie badawcze. Dla tego typu uczelni wzorcowy wskaźnik SRR powinien wynosić 10.

Tabela 41 Liczba studentów przypadających na jednego nauczyciela akademickiego w uniwersytetach w latach 2010 – 2023

NAZWA UNIWERSY- TETU	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
UB	20,2	19,3	18,8	17,4	17,5	17,1	17,2	15,1	13,7	11,7	12,1	11,7	11,5	11,0
UKW	23,1	23,2	20,6	18,0	16,6	15,7	15,7	14,0	12,6	11,4	11,9	11,7	11,6	11,1
UJD														12,6
UG	19,1	19,4	19,1	18,1	17,8	18,0	17,5	16,2	15,0	13,1	13,1	12,5	11,9	12,0
UŚ	18,8	17,0	16,0	14,8	13,7	12,9	13,6	13,3	13,0	11,7	12,0	11,7	11,3	10,6
UJK		20,1	18,6	17,7	15,8	14,6	14,0	13,2	12,6	12,7	12,3	11,6	11,2	10,8
UJ*	19,4	16,9	16,9	15,1	15,1	17,2	16,8	13,9	12,9	9,4	9,2	8,7	8,5	8,3
UP JP II										9,8	11,1	12,0	11,4	10,5
KUL	14,5	13,6	13,4	13,0	12,6	12,9	11,6	11,1	11,2	9,9	10,1	9,0	8,2	7,7
UMCS	16,1	15,3	14,4	13,5	13,7	14,2	14,1	14,2	13,6	12,4	12,3	11,3	11,0	11,0
UŁ	19,8	19,7	18,9	17,6	17,1	15,8	16,4	15,1	13,0	11,9	12,1	11,7	11,3	11,2
UW*	17,9	17,7	16,5	14,7	13,8	12,9	11,9	11,6	11,1	10,4	10,8	10,5	10,0	9,8
UO	23,1	21,7	19,2	17,9	16,8	15,0	13,7	13,2	12,0	11,7	13,7	11,5	10,6	10,0
UAM*	16,3	15,6	15,4	14,4	13,8	14,4	13,9	13,8	13,0	12,3	12,8	11,8	11,2	10,9
URz	18,8	18,1	16,7	15,6	14,9	14,4	13,8	13,6	13,6	13,0	13,7	13,0	11,5	11,9
Uz	23,2	20,5	17,7	16,2	15,6	14,6	13,7	12,5	11,6	11,5	12,1	11,1	10,5	10,8
UMK*	19,0	19,1	18,0	16,7	16,1	14,8	14,4	14,1	12,7	10,1	9,9	9,0	8,7	8,7
UW*	18,3	17,3	16,4	14,7	14,3	13,7	14,4	14,7	14,0	11,9	12,2	11,0	10,4	10,3
UKSW	21,9	22,2	22,5	25,3	23,5	22,4	21,0	16,9	14,9	12,9	13,3	13,3	14,1	13,8
UWR*	20,4	19,1	17,3	16,0	15,3	14,7	15,9	14,6	14,0	12,7	12,9	12,2	11,7	11,1
UZ	18,7	18,2	16,8	15,9	15,2	14,6	13,2	12,1	11,0	10,1	9,8	9,3	8,7	8,8
RAZEM UNIWERSY- TETY	18,8	18,0	17,1	15,8	15,2	15,0	14,8	13,9	12,7	11,5	11,7	11,0	10,5	10,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersyteckiej Komisji Finansowej

Przychody uniwersytetów publicznych w latach 2010 – 2023 przedstawiają tabele nr 42 i 43. Przychody w latach 2019 – 2023 przedstawiono odrębnie ze względu na wejście w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. przepisów regulujących gospodarkę finansową uczelni, zgodnie z Konstytucją dla Nauki. Jak wskazano w tabelach, w latach 2010 – 2018

uniwersytety osiągają największą pulę środków w ramach działalności dydaktycznej. Przychody działalności dydaktycznej w latach 2010 – 2012 stanowiły od 80 do 83% przychodów operacyjnych uniwersytetów. W latach 2013 – 2018 było to od 72 do 79%. Udział dotacji z budżetu państwa w przychodach operacyjnych uniwersytetów w latach 2010 – 2018 wynosił od 54% do 62%. W latach 2019 – 2023 trudno jest wyodrębnić z subwencji na utrzymanie potencjału dydaktycznego i badawczego otrzymywanej przez uczelnie części dydaktycznej i badawczej. Wynika to z tego, że każda uczelnia samodzielnie dokonuje podziału na dydaktykę i badania. W dostępnych sprawozdaniach nie ma takiej informacji. Informacja o wykorzystaniu subwencji jest zawarta w sprawozdaniu z jej wykonania, jednak nie ma w nim informacji o podziale kosztów na rodzaje działalności. Udział subwencji w latach 2019 – 2023 w przychodach operacyjnych uniwersytetów wynosił od 71,1% do 69,4%. W analizowanym okresie dokładnie widać jak duże znaczenie dla uniwersytetów mają środki z budżetu państwa.

W badanym przedziale czasowym, przychody z działalności naukowo - badawczej uniwersytetów stanowiły od 13% w 2010 r. do 17% w 2022 r. przychodów operacyjnych.

Znaczną pozycją przychodową były również opłaty za świadczone usługi edukacyjne. Jak wskazano w tabelach nr 42 i 43 przychody te z roku na rok maleją. Opłaty w 2010 r. stanowiły 16,4% przychodów operacyjnych, podczas gdy w 2023 r. było to już tylko 5,8%. Porównanie udziału tej kategorii wpływów dydaktycznych w 2023 r. z np. 2010 pokazuje jak bardzo zmienił się rynek edukacyjny w Polsce. Wielkość przychodów z opłat za usługi dydaktyczne w 2023 r. w porównaniu do 2010 r. spadła o 29%. Wartość kwotowa najlepiej oddaje skalę zjawiska. Uniwersytety publiczne otrzymały w 2023 r. mniej o ponad 256 mln. zł z tytułu kształcenia płatnego niż w 2010 r.

Tabela 42 Przychody operacyjne uniwersytetów w latach 2010 – 2018 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Działalność dydaktyczna, w tym:	4 444 643,8	4 620 209,0	4 671 433,8	4 964 223,0	5 292 827,1	5 612 782,0	5 450 345,7	5 579 295,4	5 690 567,5
Dotacje z budżetu	2 974 988,2	3 086 412,3	3 199 780,3	3 568 144,3	3 974 893,8	4 358 091,9	4 396 325,1	4 541 625,4	4 603 650,3
Opłaty za usługi edukacyjne	883 370,0	867 310,1	733 390,0	654 826,6	579 540,0	545 024,5	520 643,9	494 007,2	494 392,3
Działalność naukowo-badawcza	719 014,5	806 130,4	874 883,3	920 602,1	1 015 826,8	1 071 610,0	1 096 018,4	1 168 528,2	1 311 156,6
Pozostałe przychody	219 809,3	321 353,1	325 227,0	413 706,7	571 572,2	555 491,7	586 932,3	532 097,0	875 799,0
RAZEM	5 383 467,6	5 747 692,5	5 871 544,1	6 298 531,8	6 880 226,1	7 239 883,7	7 133 296,3	7 279 920,6	7 877 523,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersyteckiej Komisji Finansowej

Tabela 43 Przychody operacyjne uniwersytetów w latach 2019 – 2023 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	2023
Subwencja na utrzymanie potencjału dydaktycznego i badawczego	6 251 083,6	6 135 178,3	6 343 367,7	6 611 593,9	7 562 776,0
Dotacje z budżetu państwa	422 648,8	354 414,3	360 074,3	298 159,0	276 524,6
Środki z budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków	6 914,5	9 248,1	13 915,7	12 344,5	16 979,3
Opłaty za świadczone usługi edukacyjne	546 373,1	533 121,4	583 844,3	598 401,2	626 717,3
Pozasubwencyjne przychody z działalności badawczej ¹⁾	906 187,6	899 348,8	1 105 808,4	1 290 237,5	1 526 246,6
Pozostałe przychody z podstawowej działalności operacyjnej	655 433,2	518 686,5	569 988,4	713 694,3	842 633,0
Przychody ogółem z działalności gospodarczej wyodrębnionej	737,2	924,8	1 193,0	868,7	1 052,7
RAZEM	8 789 378,0	8 450 922,2	8 978 191,8	9 525 299,1	10 852 929,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersyteckiej Komisji Finansowej

Jak już wielokrotnie wskazano w niniejszym opracowaniu, dotacja/subwencja jest największą i zarazem najważniejszą pozycją przychodową uczelni wyższych. Z tego powodu tak dużo miejsca i troski jej się poświęca. Poniżej przedstawiono udział dotacji/subwencji danego uniwersytetu w dotacji ogółem dla uniwersytetów. Uniwersytety, w zależności od wysokości otrzymywanych środków z budżetu państwa, zostały podzielone na cztery grupy.

Tabela 44 Udział % dotacji/subwencji danego uniwersytetu w dotacji ogółem dla uniwersytetów w latach 2010 - 2023

NAZWA UNIWERSY- TETU	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
UJ*	9,4%	9,1%	9,3%	9,7%	10,0%	10,3%	10,5%	10,9%	11,2%	14,4%	14,6%	14,1%	14,2%	16,4%
UW*	13,3%	13,2%	13,4%	13,8%	14,6%	14,2%	14,4%	14,7%	14,7%	13,5%	13,1%	13,2%	13,2%	15,1%
UAM*	9,5%	9,2%	9,5%	9,5%	10,2%	9,8%	9,8%	9,7%	9,6%	9,0%	8,9%	8,9%	9,0%	10,1%
	32,2%	31,5%	32,1%	33,0%	34,8%	34,3%	34,7%	35,4%	35,5%	36,8%	36,6%	36,2%	36,4%	36,2%
UMK*	5,2%	4,9%	5,1%	5,2%	5,0%	4,9%	4,7%	4,7%	4,8%	7,3%	6,9%	6,7%	6,7%	7,7%
UŁ	7,6%	7,4%	7,3%	7,1%	7,0%	7,1%	7,1%	7,1%	6,9%	6,4%	6,6%	6,5%	6,5%	7,5%
UWR*	6,8%	6,5%	6,4%	6,2%	6,3%	6,6%	6,6%	6,6%	6,6%	6,8%	6,2%	6,3%	6,2%	6,9%
	19,7%	18,9%	18,8%	18,6%	18,4%	18,5%	18,4%	18,3%	18,2%	20,5%	19,7%	19,5%	19,5%	19,3%
UŚ	5,9%	6,1%	6,0%	6,0%	5,8%	5,9%	5,8%	5,7%	5,7%	5,6%	5,6%	5,7%	5,6%	6,6%
UWM	6,3%	6,0%	6,0%	6,1%	6,0%	6,0%	5,9%	5,7%	5,6%	5,5%	5,7%	5,5%	5,5%	6,1%
UG	6,6%	6,1%	6,1%	6,1%	6,1%	6,2%	6,4%	6,2%	6,3%	5,4%	5,1%	5,3%	5,2%	6,0%
UMCS	5,7%	5,2%	5,1%	5,1%	5,0%	5,0%	4,9%	4,7%	4,8%	4,6%	4,6%	4,7%	4,6%	5,4%
KUL	3,4%	3,6%	3,6%	3,5%	3,2%	3,2%	3,1%	3,1%	3,0%	2,7%	2,7%	2,8%	3,5%	3,7%

URZ	3,5%	3,3%	3,3%	3,4%	3,3%	3,5%	3,5%	3,5%	3,4%	3,2%	3,4%	3,4%	3,3%	3,8%
	31,4%	30,3%	30,2%	30,1%	29,4%	29,8%	29,6%	28,9%	28,8%	27,0%	27,2%	27,3%	27,8%	27,5%
USZ	4,2%	3,9%	3,8%	3,7%	3,5%	3,5%	3,5%	3,4%	3,3%	2,8%	2,8%	2,9%	2,8%	3,2%
UZ	2,9%	2,7%	2,7%	2,5%	2,5%	2,6%	2,6%	2,8%	2,9%	2,5%	2,7%	2,6%	2,5%	2,8%
UJK	0,0%	3,2%	3,0%	2,9%	2,6%	2,5%	2,6%	2,6%	2,5%	2,5%	2,5%	2,4%	2,4%	2,7%
UO	2,7%	2,6%	2,5%	2,4%	2,3%	2,3%	2,2%	2,2%	2,2%	1,8%	2,2%	2,3%	2,3%	2,6%
UB	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,3%	2,3%	2,3%	2,3%	2,2%	1,9%	2,0%	2,1%	2,0%	2,2%
UKSW	2,3%	2,3%	2,3%	2,2%	2,3%	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%	1,9%	2,0%	2,0%	1,9%	2,2%
UKW	2,1%	2,0%	2,1%	2,1%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,6%	1,6%	1,7%	1,6%	1,9%
UP JP II	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,7%	0,6%	0,9%	0,8%	0,7%
	16,8%	19,3%	18,9%	18,3%	17,4%	17,4%	17,3%	17,4%	17,4%	15,7%	16,5%	17,0%	16,3%	19,6%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersyteckiej Komisji Finansowej

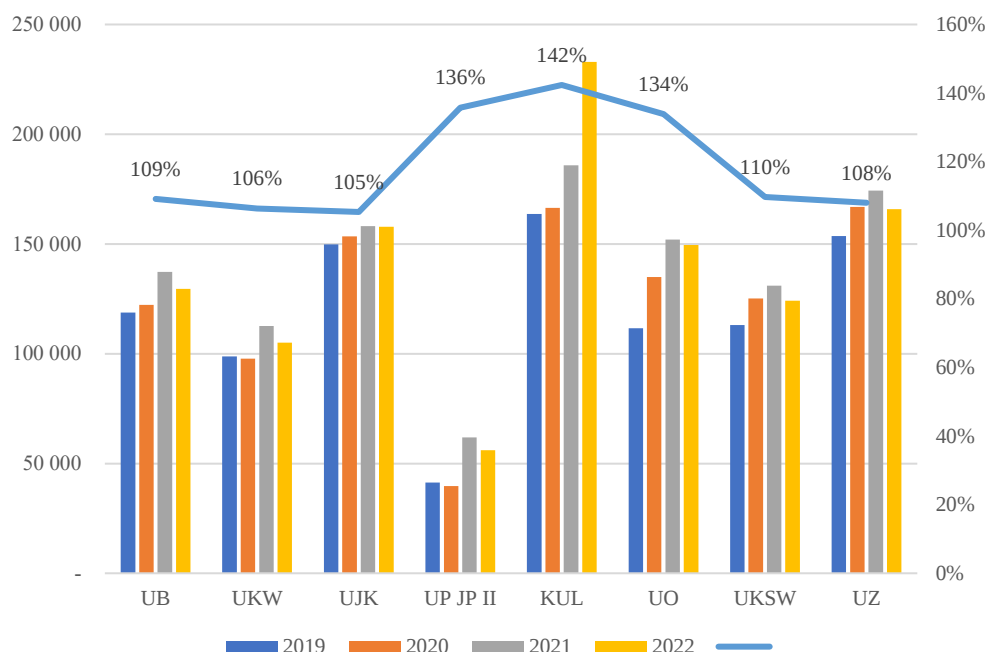
Jak można zauważyć w tabeli nr 44, w 2023 r. ponad 36% środków przeznaczonych dla uniwersytetów trafia do trzech uniwersytetów: Jagiellońskiego, Warszawskiego i UAM. W porównaniu z 2010 r. środki przyznawane uniwersytetom z budżetu państwa wzrosły o 285%. Największy wzrost odnotował Uniwersytet Jagielloński (434%) i Uniwersytet Mikołaja Kopernika (370%). Najniższy wzrost odnotował Uniwersytet Szczeciński (187%). Uniwersytet Zielonogórski odnotował w 2023 r. wzrost dotacji/subwencji o 244% w stosunku do 2010 r. Przypomnieć jednak należy, że w latach 2010 -2012 dotacja (ze zwiększeniami) w każdym roku była niższa od dotacji otrzymanej w 2009 r. Oczywiście nie można porównywać Uniwersytetu Zielonogórskiego z takimi uniwersytetami jak Jagielloński czy Warszawski. Można jednak porównać go z uniwersytetami: Białostockim, Kazimierza Wielkiego, Papieskim, KUL, Opolskim i Kardynała S. Wyszyńskiego. Na wykresie nr 13 przedstawiono subwencję jaką otrzymywały wskazane uniwersytety w latach 2019 – 2023. Największy wzrost subwencji w 2023 r. w stosunku do 2019, odnotowały:

- KUL – 151%,
- Uniwersytet Papieski Jana Pawła II – 114%,
- Uniwersytet Opolski – 153%,
- Uniwersytet Kardynała S. Wyszyńskiego – 128%.

We wskazanym okresie liczba studentów KUL zmalała 22% (2 113 osób), liczba nauczycieli akademickich wzrosła o 1,6% (15 osób). W przypadku Uniwersytetu Papieskiego, liczba studentów wzrosła o 11% (268 osób), liczba nauczycieli akademickich wzrosła o 3% (7 osób). W przypadku Uniwersytetu Zielonogórskiego, liczba studentów zmalała o 11% (1 182 osób), liczba nauczycieli akademickich wzrosła o 1,2% (12 osób). Znaczącym był 2022 r. Subwencja przyznana Katolickiemu Uniwersytetowi Lubelskiemu w 2022 r. była wyższa o 125% niż w 2021 r. Pozostałe omawiane uniwersytety otrzymały niższą, niż w 2021 r. subwencje. Przy czym wszystkie uczelnie – za wyjątkiem UKSW – odnotowały spadek liczby studentów (KUL

największy, bo aż 649 osób). Uniwersytet: Białostocki, Papieski i UKSW – odnotowały spadek liczby pracowników.

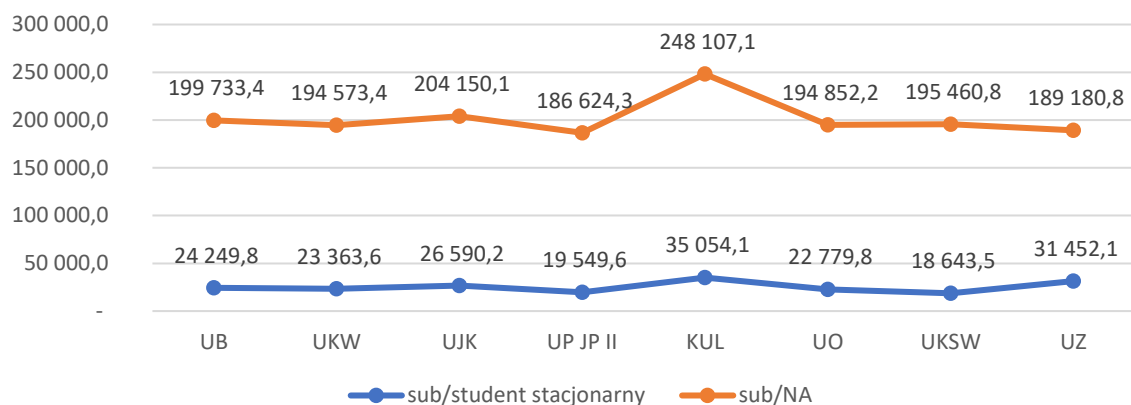
Wykres 13 Wzrost subwencji w 2022 r. w stosunku do 2019 r. (UB, UKW, UJK, UJ JP II, KUL, UO, UKSW, UZ)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersyteckiej Komisji Finansowej

Na wykresie 14 przedstawiono wysokość subwencji w podziale na nauczyciela akademickiego i studenta studiów stacjonarnych w 2023 r. Najwyższą subwencję przypadającą na nauczyciela akademickiego w 2023 r. odnotowano w Katolickim Uniwersytecie Lubelskim. Jest to najwyższa wartość ze wszystkich opisywanych w niniejszej pracy uniwersytetów (średnia uniwersytecka to 236 939,5 zł/rok). Również w przypadku subwencji przypadającej na studenta najwyższą wartość osiąga KUL (średnia uniwersytecka to 29 081,7 zł/rok).

Wykres 14 Subwencja przypadająca na 1 studenta studiów stacjonarnych i na 1 nauczyciela akademickiego w 2023 r. (w zł) (UB, UKW, UJK, UJ JP II, KUL, UO, UKSW, UZ)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersyteckiej Komisji Finansowej

Koszty ponoszone przez uniwersytety przedstawiono w tabeli nr 45. Największą pozycję w latach 2010 - 2023 stanowią wynagrodzenia wraz z pochodnymi. To od 68,2% do 74,8% wszystkich kosztów rodzajowych ponoszonych przez uniwersytety. Kosztami, które znacznie obciążają budżety uczelni są koszty mediów i usług obcych. Koszty działalności Uniwersytetu Zielonogórskiego nie odbiegają od przedstawionych proporcji.

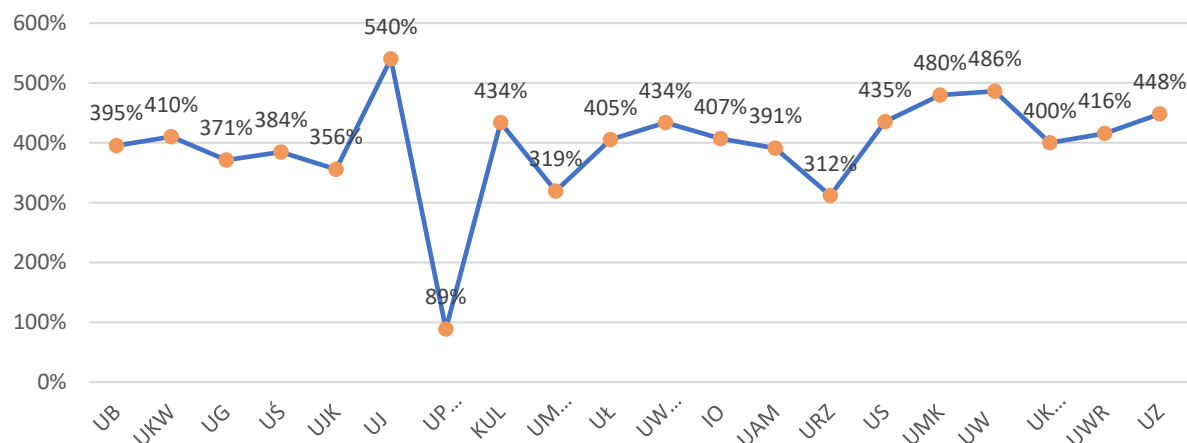
Tabela 45 Koszty działalności uniwersytetów w latach 2010 – 2023 (w tys. zł)

Rodzaj	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Wynagrodzenia	3 042 200,8	3 216 778,6	3 205 347,9	3 371 326,7	3 657 573,7	3 832 902,5	3 779 862,4	3 842 560,0	3 937 122,6	4 784 974,2	4 910 487,2	5 287 633,5	5 520 744,0	6 333 826,0
osobowe	2 659 365,1	2 833 311,6	2 825 463,6	3 024 859,4	3 281 280,7	3 467 929,2	3 454 767,7	3 539 717,6	3 633 019,5	4 427 470,5	4 664 750,3	5 019 900,2	5 245 625,5	6 028 156,6
bezosobowe	382 835,7	383 467,0	379 884,3	346 467,3	376 293,0	364 973,3	325 094,7	302 842,4	304 103,1	357 503,7	245 736,9	267 733,3	275 118,5	305 669,5
Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia na rzecz pracowników	656 623,3	703 804,6	776 299,7	838 516,2	886 199,3	954 937,4	949 475,7	986 030,8	1 033 127,6	1 274 650,5	1 316 478,1	1 456 470,5	1 611 397,5	1 847 927,5
w tym składki na ZUS	441 050,7	460 085,2	519 176,1	562 324,6	547 616,2	580 525,3	573 898,8	584 525,7	601 268,9	728 356,5	780 691,4	838 456,3	886 811,2	1 145 533,8
Zużycie materiałów i energii	375 404,6	398 652,0	427 495,2	441 801,7	449 521,0	464 495,7	450 919,6	466 358,7	483 634,2	575 366,0	560 921,0	634 384,0	768 559,9	918 412,4
Usługi obce	417 927,6	412 730,5	406 300,5	394 075,9	413 680,7	426 136,1	412 611,7	459 160,6	500 331,8	672 374,4	597 037,7	706 249,6	785 125,7	879 515,0
Amortyzacja	224 630,0	306 596,6	366 159,2	442 403,6	488 308,2	536 391,4	593 983,0	529 901,4	473 763,5	414 923,5	389 275,9	385 441,3	431 743,5	501 903,6
Podatki i opłaty	166 953,1	174 581,6	195 921,0	193 087,5	209 500,1	222 701,8	257 361,9	261 836,0	268 860,0	277 445,5	304 818,9	318 185,4	289 609,9	274 755,6
Podróże służbowe	82 609,9	93 734,9	104 623,0	110 596,9	116 766,8	116 649,5	118 065,7	123 625,0	136 584,8	152 899,6	29 284,3	48 096,2	152 503,8	197 767,5
Aparatura naukowo-badawcza przejściowo nie zaliczona do kosztów amortyzacji	91 634,7	98 285,0	93 818,1	98 157,6	96 681,8	80 881,3	76 185,8	91 028,9	101 342,3	43 076,0	21 912,2	22 657,3	13 482,8	17 814,4
Pozostałe koszty rodzajowe	213 389,8	238 791,5	293 619,3	285 939,4	292 047,2	240 712,7	219 217,5	217 823,4	252 544,8	271 632,9	190 979,0	239 495,4	265 434,9	299 184,0
RAZEM	5 271 373,8	5 643 955,3	5 869 583,8	6 175 905,5	6 610 278,8	6 875 808,4	6 857 683,3	6 978 324,8	7 187 311,6	8 467 342,6	8 321 194,3	9 098 613,1	9 838 602,0	11 271 106,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersyteckiej Komisji Finansowej

Koszty działalności uniwersytetów wzrosły w omawianym okresie o 214 %. Przekłada to się na wzrost kosztów kształcenia. Oczywiście na wzrost kosztów kształcenia ma wpływ liczba kształcących się studentów. Baza dydaktyczna i związane z nią koszty mediów, ubezpieczenia, to koszty, które muszą być ponoszone niezależnie od zmniejszającej się liczby studentów. Podobnie jak koszty utrzymania kadry naukowo – dydaktycznej czy pracowników niebędących nauczycielami akademickimi. Co prawda zasoby ludzkie powinny być „dopasowane” do zapotrzebowania uczelni, struktury organizacyjnej. W praktyce jednak redukcja zatrudnienia w grupie nauczycieli akademickich to bardzo skomplikowanych i czasochłonny proces (wymogi ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce). Redukcje w grupie pracowników niebędących nauczycielami akademickimi również nie jest łatwym procesem (wymogi Kodeksu Pracy). Jak wskazano na wykresie nr 15, koszt kształcenia wzrósł najwięcej w Uniwersytecie Jagiellońskim – aż o 540%. Uniwersytet Warszawski i Uniwersytet Mikołaja Kopernika odnotowały wzrost kosztów kształcenia odpowiednio o 486% i 480%. Niskie koszty kształcenia w Uniwersytecie Papieskim spowodowane są tym, że jest to stosunkowo młoda uczelnia. Nie posiada jeszcze zaplecza dydaktycznego i jest w fazie organizacji. Koszty kształcenia obliczono prostą metodą: dzieląc koszty działalności uczelni przez liczbę kształconych studentów. Stąd należy je traktować poglądowo, jako oddające pewien trend. Nie ma metody wyliczania kosztochłonności studiów. Wskaźniki kosztochłonności, które co jakiś czas podlegają modyfikacjom, opracowywane są na podstawie danych przekazanych przez uczelnie. Jednak dane, które uczelnie przekazywały w odpowiedzi na zbiór tabel przygotowanych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, były bardzo różnie agregowane. Pytania stawiane przez MNiSW były dość ogólne zatem i ogólne były odpowiedzi.

Wykres 15 Wzrost kosztów kształcenia w 2023 r. w stosunku do 2010 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersyteckiej Komisji Finansowej

Wynik finansowy działalności Uniwersytetów obrazuje tabela nr 46. Jak wskazano, poza 2012 r. w którym uniwersytety osiągnęły ujemny wynik swojej działalności, pozostałe lata wykazują wyniki dodatnie.

Tabela 46 Wynik finansowy działalności uniwersytetów w latach 2010 – 2023 (w tys. zł)

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
108 220,1	63 344,8	- 33 216,8	19 046,9	112 099,6	199 642,8	169 629,9	204 209,7	134 895,0	586 664,8	302 157,6	310 953,7	294 909,9	57 363,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersyteckiej Komisji Finansowej

Warto przeanalizować wyniki z lata 2019 – 2023, czyli związane z działalnością uczelni pod rządami nowej ustawy i nowych zasad finansowania uczelni z budżetu państwa. 2019 r., pierwszy rok obowiązywania nowych regulacji, zakończył się dla wszystkich opisywanych uniwersytetów wynikiem dodatnim. Wynika to przede wszystkim z włączenia do subwencji środków, które przekazywane było jeszcze w roku 2018 w formie środków na zwiększenie potencjału badawczego oraz części środków pochodzących z funduszu pomocy materialnej (w zakresie utrzymania bazy socjalnej studentów). Wskazać należy również, że uniwersytety pozyskały w tym roku ze zbycia aktywów trwałych ponad 82 mln zł. Co ważne, Uniwersytet Szczeciński, gdyby nie dokonał zbycia osiągnąłby ujemny wynik finansowy. Jak wskazano w tabeli nr 49 przychody z tytułu zbycia aktywów trwałych występują w każdym roku. W 2022 r. trzy uniwersytety osiągnęły ujemny wynik finansowy: Białostocki, Kazimierza Wielkiego i Zielonogórski. Gdyby nie sprzedaż nieruchomości, uniwersytetów z ujemnym wynikiem finansowym byłby 6. Porównując wynik finansowy działalności omawianych uniwersytetów w latach 2019 – 2020 można wskazać, że wynik w 2020 r. był niższy od osiągniętego w 2019 o 48%. Rok 2020 i 2021 były prawie równe, a wynik w 2022 r. był niższy o 5% od wyniku z 2021 r. W 2023 r. sześć uniwersytetów osiągnęło ujemny wynik finansowy: Białostocki, Gdański, Rzeszowski, Szczeciński, Mikołaja Kopernika i Zielonogórski. Wskazać należy, że wynik uniwersytetów zmalał aż o 80% (237 546 mln zł).

Ostatnie lata okazały się dla uczelni wyższych trudne. Pandemia, wybuch wojny w Ukrainie, bardzo wysoka inflacja i co się z nią wiąże znaczny wzrost kosztów, wzrost płacy minimalnej

przy niewielkim wzroście subwencji otrzymywanej przez uniwersytety (wzrost 3,1% + późniejsze uzupełnienia dla uczelni podległych MNiSW)), sprawia, że kondycja finansowa uczelni nie jest zbyt optymistyczna.

Przeprowadzona powyżej analiza odnosi się wyłącznie do kwot nominalnych. Nie ma w niej np. analizy rentowności. Ponieważ trudno jest porównywać kwoty zysku pomiędzy uniwersytetami, których budżety się znacząco różnią, pokazano udział procentowy zysku/straty z 2023 r. versus otrzymywana w 2023 r. subwencja. Udział ten zaprezentowano w tabeli nr 48. Jak można zauważyć, w najlepszej sytuacji finansowej są Uniwersytet Papieski Jana Pawła II (wynik stanowi 30% otrzymanej w 2022 r. subwencji) i Katolicki Uniwersytet Lubelski (wynik stanowi 21% otrzymanej w 2022 r. subwencji). Wynik Uniwersytetu Zielonogórskiego za 2023 r. stanowić będzie „-11%” otrzymanej w tym roku subwencji.

Tabela 47 Udział procentowy zysku/straty z 2022 r. versus otrzymywana w 2022 r. subwencja

Uniwersytet	Subwencja (w tys. zł)	Zysk/strata (w tys. zł)	Udział zysku/straty w subwencji
UB	129 599,8	- 3 820,3	-2,9%
UKW	105 071,0	- 3 071,2	-2,9%
UG	344 391,3	1 954,5	0,6%
UŚ	372 953,4	27 495,3	7,4%
UJK	157 855,5	5 292,9	3,4%
UJ	938 117,3	72 000,2	7,7%
UP JP II	56 111,5	17 258,2	30,8%
KUL	232 984,1	48 930,7	21,0%
UMCS	306 422,3	7 984,6	2,6%
UŁ	431 344,2	26 091,3	6,0%
UWM	362 324,6	30 821,0	8,5%
UO	149 519,3	5 156,7	3,4%
UAM	591 034,2	27 187,4	4,6%
URZ	217 958,8	6,5	0,0%
USZ	184 481,3	377,4	0,2%
UMK	443 865,0	9 812,5	2,2%
UW	874 195,9	7 224,3	0,8%
UKSW	124 146,8	8 934,4	7,2%
UWR	411 856,6	7 927,1	1,9%
UZ	167 785,5	- 2 653,6	-1,6%
RAZEM UNIwersytety	6 602 018,4	294 909,9	4,5%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersyteckiej Komisji Finansowej

Tabela 48 **Udział procentowy zysku/straty z 2023 r. versus otrzymywana w 2023 r. subwencja**

	Subwencja (w tys. zł)	Zysk/strata (w tys. zł)	Udział zysku/straty w subwencji
UB	147 123,6	326,4	0,2%
UKW	123 009,3	- 2 342,9	-1,9%
UJD	85 956,1	1 616,2	1,9%
UG	398 418,5	- 21 208,9	-5,3%
UŚ	435 582,7	3 385,4	0,8%
UJK	176 691,9	2 296,9	1,3%
UJ	1 084 392,2	30 121,1	2,8%
UP JP II	47 290,6	5 574,2	11,8%
KUL	246 395,2	46 245,4	18,8%
UMCS	353 882,5	1 389,3	0,4%
UŁ	493 701,7	3 454,2	0,7%
UWM	399 904,1	4 249,4	1,1%
UO	171 372,5	835,5	0,5%
UAM	663 628,5	5 674,9	0,9%
URZ	252 261,5	- 1 989,1	-0,8%
USZ	209 244,4	- 24 599,1	-11,8%
UMK	511 013,6	- 7 712,8	-1,5%
UW	994 860,7	19 243,0	1,9%
UKSW	144 934,2	1 587,4	1,1%
UWR	458 699,5	9 229,5	2,0%
UZ	187 989,0	- 20 012,2	-10,6%
RAZEM UNIwersytety	7 586 352,3	57 363,8	0,8%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersyteckiej Komisji Finansowej

Tabela 49 Zysk/strata działalności uniwersytetów w latach 2019 – 2022 (w tys. zł)

NAZWA UNIWERSYTETU	2019			2020			2021			2022			2023		
	ZYSK/STRATA NETTO	w tym	RÓŻNICA	ZYSK/STRATA NETTO	w tym	RÓŻNICA	ZYSK/STRATA NETTO	w tym	RÓŻNICA	ZYSK/STRATA NETTO	w tym	RÓŻNICA	ZYSK/STRATA NETTO	W tym	RÓŻNICA
		ze zbycia aktywów trwałych			ze zbycia aktywów trwałych			ze zbycia aktywów trwałych			ze zbycia aktywów trwałych			ze zbycia aktywów trwałych	
UB	1 599,9	-	1 599,9	4 105,5	1 148,8	2 956,7	6 989,3	17,2	6 972,1	- 3 820,3	-	- 3 820,3	326,4	-	326,4
UKW	12 038,8	3 353,4	8 685,4	- 2 384,7	-	- 2 384,7	- 1 258,1	-	- 1 258,1	- 3 071,2	-	- 3 071,2	- 2 342,9	14,1	- 2 357,0
													1 616,2	-	1 616,2
UG	19 706,3	4,4	19 701,9	- 12 561,7	9,2	- 12 570,9	26 397,9	32 072,9	- 5 675,0	1 954,5	7 149,2	- 5 194,7	- 21 208,9	34,7	- 21 243,6
UŚ	42 427,0	4 117,3	38 309,7	20 869,9	417,8	20 452,1	- 7 660,5	76,5	- 7 737,0	27 495,3	27 063,6	431,7	3 385,4	10 080,4	- 6 695,0
UJK	14 809,1	-	14 809,1	18 945,3	21,3	18 924,0	2 921,2	349,5	2 571,7	5 292,9	-	5 292,9	2 296,9	-	2 296,9
UJ	138 679,6	32 444,9	106 234,7	60 520,4	6 405,9	54 114,5	121 958,2	15 359,8	106 598,4	72 000,2	833,5	71 166,7	30 121,1	-	30 121,1
UP JP II	1 017,9	13,0	1 004,9	- 1 207,6	-	- 1 207,6	-573,1	42,4	- 615,5	17 258,2	4,0	17 254,2	5 574,2	2,2	5 572,0
KUL	9 717,9	-	9 717,9	8 983,5	144,1	8 839,4	26 539,4	-	26 539,4	48 930,7	-	48 930,7	46 245,4	364,4	45 881,0
UMCS	18 566,0	8 213,4	10 352,6	918,9	-	918,9	27 493,6	15 898,6	11 595,0	7 984,6	5 632,4	2 352,2	1 389,3	4,8	1 384,5
UŁ	26 222,6	4 602,3	21 620,3	13 394,8	1 319,9	12 074,9	5 942,9	32,4	5 910,5	26 091,3	31 321,9	- 5 230,6	3 454,2	12 513,6	- 9 059,4
UWM	36 433,7	1 173,6	35 260,1	49 059,7	9 139,8	39 919,9	28 468,1	451,9	28 016,2	30 821,0	455,0	30 366,0	4 249,4	1 013,7	3 235,7
UO	7 519,8	569,8	6 950,0	15 084,1	-	15 084,1	8 930,0	0,2	8 929,8	5 156,7	0,2	5 156,5	835,5	78,4	757,1
UAM	45 578,4	7 205,5	38 372,9	20 676,0	-	20 676,0	18 366,0	2 343,1	16 022,9	27 187,4	3 173,4	24 014,0	5 674,9	589,4	5 085,5
URZ	3 703,3	63,1	3 640,2	5 853,0	-	5 853,0	1 267,6	87,4	1 180,2	6,5	0,2	6,3	- 1 989,1	67,6	- 2 056,7
USZ	4 028,7	17 811,0	- 13 782,3	215,1	41,2	173,9	788,2	-	788,2	377,4	4 040,5	- 3 663,1	- 24 599,1	-	- 24 599,1
UMK	65 931,7	2 436,8	63 494,9	25 905,8	3,5	25 902,3	14 310,2	49,4	14 260,8	9 812,5	1 360,4	8 452,1	- 7 712,8	352,9	- 8 065,7
UW	93 912,2	27,1	93 885,1	15 300,5	21,6	15 278,9	11 675,8	351,3	11 324,5	7 224,3	1 581,0	5 643,3	19 243,0	-	19 243,0
UKSW	4 186,9	-	4 186,9	40 008,5	-	40 008,5	7 448,3	-	7 448,3	8 934,4	-	8 934,4	1 587,4	45 506,0	- 43 918,6
UWR	18 622,6	14,6	18 608,0	193,1	13 361,7	- 13 168,6	4 823,5	111,0	4 712,5	7 927,1	18,0	7 909,1	9 229,5	5 048,4	4 181,1
UZ	21 962,4	1 576,1	20 386,3	18 277,5	-	18 277,5	6 123,3	3 417,1	2 706,2	- 2 653,6	4 158,9	- 6 812,5	- 20 012,2	4 371,3	- 24 383,5
RAZEM UNIWERSYTET Y	586 664,8	83 626,3	503 038,5	302 157,6	32 034,8	270 122,8	310 951,7	70 660,7	240 291,0	294 909,9	86 792,2	208 117,7	57 363,8	80 041,9	- 22 678,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersyteckiej Komisji Finansowej

Rozdział 5: Wnioski i Rekomendacje

5.1. Podsumowanie kluczowych wniosków z analizy

Polityka państwa wobec szkolnictwa wyższego jest kompleksowym obszarem działania, który wymaga uwzględnienia wielu różnorodnych czynników i interesów społecznych, gospodarczych oraz kulturowych. Obejmuje ona szereg działań i strategii, których celem jest zarządzanie i unormowanie systemu edukacji na poziomie wyższym. Państwo wprowadza regulacje dotyczące jakości nauczania, badań naukowych, infrastruktury uczelni czy kwalifikacji nauczycieli akademickich. Wprowadza systemy akredytacji i oceny jakości uczelni i programów studiów. Polityka państwa obejmuje działania mające na celu zapewnienie równego dostępu do szkolnictwa wyższego dla wszystkich grup społecznych. Istotnymi aspektami polityki wobec szkolnictwa wyższego są walka z dyskryminacją różnych grup społecznych i promowanie inkluzji. Państwo powinno wspierać badania naukowe poprzez finansowanie grantów badawczych, tworzenie programów stymulujących współpracę między uczelniami a sektorem prywatnym. Powinno promować innowacyjne rozwiązania w szkolnictwie wyższym i technologii. Kolejnym obszarem jest współpraca międzynarodowa w obszarze szkolnictwa wyższego. Obejmuje ona wymianę studentów i naukowców, programy partnerskie z zagranicznymi uczelniami i uczestnictwo w międzynarodowych projektach i programach badawczych, badawczo – dydaktycznych. Polityka państwa wobec szkolnictwa wyższego powinna także uwzględniać zmiany demograficzne, takie jak starzejąca się populacja czy migracja, potrzeby rynku pracy, promując oferty kształcenia, które będą odpowiadały na aktualne i przyszłe potrzeby społeczeństwa i gospodarki. Bardzo ważnym, jeżeli nie najważniejszym, jest finansowanie obszaru szkolnictwa wyższego. Państwo określa wysokość środków przyznanych na działania związane z kształceniem na poziomie wyższym i nauką, na finansowanie publicznych i niepublicznych uczelni. Państwo określa też sposób dystrybucji środków na uczelnie wyższe. Zasady dystrybucji środków powinny być transparentne i zrozumiałe dla wszystkich. Co oczywiste, ustalone zasady, powinny być przestrzegane.

Jak wskazano w niniejszej pracy, środki dla uczelni dzielone są na podstawie algorytmu. Algorytm ma rolę dystrybucyjną. Teoretycznie każda uczelnia powinna wiedzieć jakie środki i z jakiego tytułu otrzymuje. Poniżej wskazano wnioski z przeprowadzonej analizy.

5.1.1. Równe traktowanie uczelni.

W rozdziale poświęconym Uniwersytetowi Zielonogórskiemu opisano jego działalność, funkcjonowanie od momentu powstania czyli od 2001 r. Wskazano, że zawsze dostosowywał swoje zadania, a także strukturę do wymogów obowiązujących przepisów. Uzyskał niezbędne uprawnienia do nadawania stopnia doktora i doktora habilitowanego, by spełnić wymogi stawiane tzw. „uniwersytetom bezprzymiotnikowym”, dziś jest pełnoprawnym uniwersytetem. W 2017 r. Uniwersytet Zielonogórski, wpisując się w proponowaną przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego koncepcję zmian systemu szkolnictwa wyższego w Polsce, włączył w swoje struktury Państwową Wyższą Szkołę Zawodową w Sulechowie.

Od momentu powstania Uniwersytetu Zielonogórskiego boryka się z problemami finansowymi. W momencie połączenia dwóch zielonogórskich uczelni (Wyższej Szkoły Pedagogicznej i Politechniki Zielonogórskiej), nowa uczelnia nie uzyskała wsparcia ze strony Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Wzięła na siebie ciężar utworzenia nowej instytucji, która miała zapewnić dostęp do wyższego wykształcenia młodzieży z regionu na jak najwyższym poziomie i prowadzić badania naukowe. Uczelnia inwestowała w rozbudowę bazy dydaktycznej, laboratoryjnej i badawczej. Tworzyła, zgodnie z założeniami ustawy, spółki celowe, centrum transferu, inkubator przedsiębiorczości. Pozyskiwała środki z programów operacyjnych UE, samorządu i Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, choć te ostatnie otrzymywała w minimalnym stopniu.

Uniwersytet Zielonogórski w 2015 rozpoczął kształcenie studentów na kierunku lekarskim. Był to i jest nadal spory wysiłek organizacyjny, ale przede wszystkim finansowy. Uruchamiając kierunek Uniwersytet Zielonogórski musiał spełnić szereg wymagań od kadrowych poczynając, a na infrastrukturze kończąc. Musiała ponadto posiadać własny szpital kliniczny, był to warunek ówczesnego Ministra Zdrowia, bez spełniania którego, uczelnie nie otrzymałaby zgody na uruchomienie kształcenia (nie było i nie jest wymagane przepisami prawa posiadanie własnego szpitala klinicznego). Była to decyzja polityczna, która miała uniemożliwić uczelni uruchomienie kształcenia. Jak widać, uczelnia poradziła sobie i z tym wyzwaniem. Uniwersytet otrzymał pozytywną ocenę Polskiej Komisji Akredytacyjnej na kierunku lekarskim oraz komisji Konferencji Rektorów Akademickich Uczelni Medycznych. Jest członkiem KRAUM. Uczelnia nie otrzymała na uruchomienie kształcenia żadnych specjalnych środków, poza kwotą 10 mln zł otrzymanych w 2019 r. Warto w tym miejscu wspomnieć, że środki zostały przyznane również innym uczelniom medycznym będącym pod nadzorem Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, w takiej

samej wysokości, ale to Uniwersytet Zielonogórski wystąpił do MNiSW z inicjatywą i wnioskiem podpisanym przez Rektorów pozostałych uczelni.

Z przeprowadzanej analizy wynika jednoznacznie, że zła kondycja finansowa Uniwersytetu Zielonogórskiego nie jest wynikiem rozrzutności, złej polityki finansowej kolejnych władz uczelni. Wynika ona przede wszystkim ze zbyt niskiego finansowania uczelni z budżetu państwa. Uniwersytet Zielonogórski nigdy nie był objęty specjalnym programem inwestycyjnym, nie otrzymywał specjalnych środków na dostosowania bazy dydaktycznej i socjalnej do potrzeb studentów. Przez ostatnie lata był praktycznie niezauważany przez władze polityczne, a większość decyzji dotyczących finansowania szkół wyższych była upolityczniona. Uczelnie ze ściany wschodniej, uczelnie katolickie otrzymywały olbrzymie wsparcie ze strony Ministerstwa Edukacji i Nauki. Uczelnie wrocławskie – ze strony Ministerstwa i z KPRM. Wskazują na to konkretne przykłady. Ponadto, zgodnie z decyzją polityczną ówczesnego Ministerstwa Edukacji i Nauki, utworzono nowe uczelnie, uruchomiono kształcenie na kierunkach lekarskich w kilku ośrodkach. I nie byłoby w tym nic złego, gdyby ośrodki, które uruchamiały kierunki medyczne musiały spełniać te same kryteria, które wcześniej musiał spełnić np. Uniwersytet Zielonogórski. Przypomnieć należy, że uczelnie, które wystąpiły z wnioskiem o uruchomienie kształcenia na kierunkach lekarskich w latach 2022 – 2023³⁸¹, pomimo negatywnych opinii PKA, dostały zgodę Ministra Edukacji i Nauki na kształcenia. Pomimo negatywnej opinii PKA otrzymały także z budżetu państwa miliony złotych na doposażenie swoich ośrodków w niezbędną infrastrukturę. Uniwersytet Radomski otrzymał miliony złotych z budżetu państwa na utworzenie najnowocześniejszej patomorfologii w Polsce, Politechnika Wrocławska miliony złotych na przystosowanie infrastruktury do potrzeb kształcenia na kierunku lekarskim. Politechnika Bydgoska, która również otrzymała negatywną ocenę PKA, decyzją Prezesa Rady Ministrów otrzymała 70 mln. zł na utworzenie Centrum Symulacji Medycznych. Kolejny przykład to Uniwersytet Papieski JP II, który otrzymał środki na budowę budynku dydaktycznego w wysokości ok. 100 mln zł (to kwota dwa razy wyższa niż otrzymywana przez tę uczelnię roczna subwencja). Uniwersytet Papieski JP II kształci 2811 studentów. Jak w takiej sytuacji można mówić

³⁸¹ sejm 16 czerwca 2023 r. nowelizacja liberalizuje między innymi przepisy dotyczące tworzenia studiów na kierunkach lekarskim lub lekarsko-dentystycznym przez uczelnie, które nie spełniały warunków poddania się ewaluacji jakości działalności naukowej. Będą one musiały zatrudniać co najmniej 12 nauczycieli akademickich prowadzących działalność naukową w dyscyplinie nauki medycznej lub dyscyplinie nauki o zdrowiu, a jednocześnie prowadzić co najmniej jeden kierunek przygotowujący do wykonywania zawodu medycznego innego niż zawód lekarza lub lekarza-dentysty (pielęgniarki, położnej, diagnosty laboratoryjnego, farmaceuty, fizjoterapeuty, ratownika medycznego).

o zrównoważonym rozwoju? Ocenie Ministerstwa, PKA uczelnie i prowadzone przez nie kierunki podlegają na takich samych zasadach. Tylko jak sprostać wymaganiom stawianym przed uczelniami, jeżeli już na starcie są one nierówno traktowane.

5.1.2. Algorytm jako podstawa podziału środków.

Algorytm jest matematycznym kluczem podziałowym, a jego zadaniem jest rozdział środków finansowych przyznawanych przez budżet państwa uczelniom. Jest przejrzysty, znane są jego składniki. Powinien umożliwiać długofalową politykę uczelni. Mogłoby się wydawać, że jest idealnym narzędziem, które np. nie podlega naciskom politycznym. Parametry algorytmu podlegają jednak modyfikacjom, co zostało omówione w niniejszej pracy. Posiadając dane o uczelniach (liczba studentów, pracowników, ocena ewaluacyjna) można przeprowadzać liczne symulacje, które wskażą, jak poszczególne uczelnie „wypadają” w algorytmie w przypadku wprowadzania zmian poszczególnych składników algorytmu. Wiadomym jest, że te najważniejsze - z punktu widzenia państwa - uczelnie, nie mogą „wypaść źle”. Intencją autorki nie jest zarzucenie ministerstwu stosowania algorytmu niezgodnie z jego zasadami. Jednak, istnieje pewne „ręczne sterowanie” algorytmem.

Przykładem może tu być wprowadzenie wskaźnika dostępności dydaktycznej. Wskaźnik ten obliczany był według wzoru, którego składnikiem była referencyjna liczba studentów i doktorantów przypadających na nauczyciela akademickiego. Po wprowadzaniu tego składnika okazało się, że wiele uczelni „straci” na wysokości dotacji/subwencji. Wprowadzono zatem kolejny wskaźnik - wskaźnik potencjału naukowego – w składniku kadrowym algorytmu. Wskaźnik potencjału naukowego obliczany był poprzez mnożenie liczby nauczycieli akademickich zatrudnionych w wydziałach posiadających kategorie naukowe (A+, A, B i C) przez odpowiednią, przypisaną im wagę. Jednocześnie, w wyniku (zdaniem autorki) błędu pomnożono wskaźnikiem potencjału naukowego również liczbę pracowników dydaktycznych, co znacznie obniżyło dotacje/subwencję wielu uczelni. Konsekwencja takiego podejścia to nie tylko jednorazowy spadek subwencji. Przypomnieć należy, że algorytm posiada stałą przeniesienia, która zawiera historyczne dane.

Przy zmianach zasad algorytmicznych podziału środków w 2018 r. i powołaniu do życia uczelni badawczych, algorytm został dopasowany tak, by żadna z nich nie była na tzw. „minusie”. Polegało to na tym, że wśród uczelni badawczych zrezygnowano z „korytarza”, który przy pozostałych uczelniach wskazuje wartości od „-2” do „+6”. Żadna z uczelni badawczych nie osiągnie zatem nigdy subwencji niższej, niż otrzymała w roku ubiegłym. W przypadku uczelni akademickich tej zasady niestety nie ma.

Kolejnym dowodem na potwierdzenie nierównego traktowania uczelni i omijania podziału algorytmicznego niech będzie prezentacja przedstawiona przez ministra prof. Marka Gzika³⁸² na konferencji prasowej w dniu 7 lutego br. Minister wskazał, że w 2023 r. na inwestycje na uczelniach zostało przeznaczone w obligacjach 600 mln zł. Wskazana kwota rozdysponowana została jednak między jedynie kilka uczelni. 150 mln zł przekazano Katolickiemu Uniwersytetowi Lubelskiemu. Zgodnie z informacją Ministra, 75% uczelni w Polsce nie otrzymało żadnego wsparcia finansowego w tej formie. ¼ całej puli środków dostała jedna uczelnia. Jak wskazał Minister, poza subwencją, były także przyznawane środki finansowe z tytułu indywidualnych wniosków. W latach 2021-2023 aż 127 mln zł (z ogółu 550 mln zł) otrzymał Katolicki Uniwersytet Lubelski (ok. 23 proc. całej puli środków). Ze środków pochodzących z obligacji Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w latach 2022-2023 871 mln zł z 2,7 mld zł trafiło do dwóch wrocławskich uczelni (30% całej puli środków).

Oczywiście, Minister ma prawo na podstawie art. 368 ust 8 Ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce przekazać dodatkowe środki uczelniom na:

- 1) realizacją zadania szczególnie istotnego dla polityki naukowej państwa;
- 2) wystąpieniem zdarzenia losowego zakłócającego lub uniemożliwiającego prawidłowe prowadzenie kształcenia lub działalności naukowej;
- 3) wzrostem liczby studentów uprawnionych do świadczeń, o których mowa w art. 86 stypendia studenckie ust. 1 pkt 1–4.

Jednak traktowaniem uczelni w sposób wybiórczy, według uznania ministra czy grupy polityków nie ma nic wspólnego z uczciwym podziałem środków. Jak w takiej sytuacji można mówić o zrównoważonym rozwoju, zapewnieniu równego dostępu uczelni do środków z budżetu państwa i wreszcie dostępu kandydatów do dobrze wyposażonych szkół wyższych. Przekazywanie środków finansowych poza algorytmem i według niejasnych kryteriów powoduje – w opinii autorki – „psucie” systemu i niesprawiedliwe, nierówne traktowanie podmiotów.

5.1.3. Zasady systemu ewaluacji działalności naukowej

Zapewnienie przez państwo środków niezbędnych na pokrycie kosztów związanych m.in. z prowadzeniem badań naukowych i prac rozwojowych przez uczelnie i inne

³⁸²

<https://www.gov.pl/web/nauka/nieuczciwy-podzial-pieniedzy-dla-uczelni-przez-bylego-ministra-przemyslaw-czarnka--konferencja-prasowa-z-udzialem-wiceministra-marka-gzika, 2024>

instytucje naukowe wymaga odpowiedniego do potrzeb poziomu nakładów finansowych oraz stałego ich zwiększania podczas przekazywania tym instytucjom. W dobie bardzo dynamicznego postępu technologicznego, rozwoju technologii cyfrowych i sztucznej inteligencji potrzeby finansowe instytucji naukowych w tym jednostek szkolnictwa wyższego znacznie szybciej rosną niż możliwości finansowe państwa. Jednym z bardzo ważnych elementów polityki państwa zapewniającym rozwój społeczeństwa jest wzrost nakładów na naukę i szkolnictwo wyższe (wskaźnik nakładów w odniesieniu do PKB). Rząd podejmując decyzję o zwiększeniu środków na ten cel musi być przekonany o słuszności podejmowanej decyzji. Musi być pewny, że wzrost nakładów na naukę to nie tylko zwiększone koszty, a inwestycja w podniesienie kapitału społeczno-gospodarczego. Jednocześnie musi mieć argumenty, które wskazują na chociażby poprawę wizerunku polskiej nauki na arenie międzynarodowej. Z punktu widzenia realizacji polityki naukowej państwa konieczne jest zatem przygotowanie systemu ewaluacji zapewniającego realizację stawianych przez politykę naukową celów. Cele definiowane są przez ministerstwo właściwe do spraw nauki. Ministerstwo też przygotowuje kryteria, według których można dokonać alokacji środków dla uczelni wyższych i instytucji naukowych. Każdy system oceny parametrycznej zawiera elementy audytu aktualnych osiągnięć i wskazuje na poziom realizacji założonych celów wpisanych w politykę naukową państwa oraz wskazuje na kierunki, którymi powinni podążać naukowcy w celu poprawy efektywności prowadzonych prac badawczych. Ponadto taki system powinien posiadać zachęty i bodźce m.in. finansowe, motywujące i ukierunkowujące do osiągnięcia najlepszych efektów prac naukowych i dydaktycznych.

Mechanizmy oceny jakości naukowej zostały przedstawiony w rozdziale 1, punkt 1.2.2 Finansowanie szkolnictwa wyższego. Ustawa 2.0. wprowadziła nowe przepisy dotyczące prowadzonej co cztery lata jakości działalności naukowej uczelni i instytutów naukowych. W ewaluacji przyznawane są kategorie naukowe (od najwyższej A+ do najniższej – C) w poszczególnych dyscyplinach nauki. Rozporządzenie dotyczące nowych zasad ewaluacji weszło w życie w połowie okresu kolejnej ewaluacji. Pierwsza ewaluacja miała pierwotnie objąć lata 2017-2020. Ostatecznie jednak objęła lata 2017-2021 i rozpoczęła się 1 stycznia 2022 r. Właściwie do momentu ukazania się rozporządzenia nie było wiadomo w jaki sposób zostanie oceniony dorobek naukowy nauczycieli akademickich za lata 2018 – 2019. Kwestią sporną była również punktacja polskich czasopism naukowych. Miało to istotne znaczenie z uwagi na fakt, że w jednym z kryteriów ewaluacji oceniane były artykuły naukowe opublikowane w czasopismach naukowych i w recenzowanych materiałach

z międzynarodowych konferencji naukowych, zamieszczonych w wykazie czasopism. Punktacja czasopism ulegała kilkukrotnym zmianom. W środowisku akademickim dominował pogląd, że niektóre czasopisma sztucznie i niezasłużenie otrzymały zawyżoną punktację.

Ponadto, ocena wydziałów, i zarazem naukowców, dokonana w 2017 r. według ówczesnych kryteriów przypisywała jednostkom, w których zatrudnieni byli naukowcy, odpowiednią kategorię. W kolejnym okresie ewaluacji obejmującym lata 2017-2021 dokonano istotnej zmiany zasad wprowadzając ocenę grup naukowców prowadzących prace badawcze w wybranej dyscyplinie naukowej (wykaz dyscyplin naukowych wprowadzono rozporządzeniem MEiN 2022). Naukowcy pracujący w ramach podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni (wydziałów) lub innych instytucji naukowych, którzy w poprzedniej ewaluacji wypracowali określoną kategorię dla wydziałów, zobowiązani zostali do złożenia oświadczeń, w których deklarowali prace naukowe w określonej dyscyplinie naukowej. By dyscyplina naukowa mogła być poddana ewaluacji musiała skupiać minimum 12 naukowców. Planując zmianę oceny z jednostki naukowej (wydziału) na dyscyplinę naukową, wstępnie zakładano przeniesienie kategorii naukowej z wydziału wraz z naukowcem przechodzącym do dyscypliny naukowej. Planowane rozwiązanie nie zostało ostatecznie wdrożone. Trudnością okazało się „przyporządkowanie” kategorii przyznawanych wydziałom z kategoriami dyscyplin naukowych. Wyniki oceny uczelni i instytutów naukowych ostatecznie znane były w czerwcu 2022 r.

Przypomnieć należy, że od przyznanych w ewaluacji kategorii naukowych w poszczególnych dyscyplinach nauki zależy m.in. możliwość prowadzenia studiów o profilu ogólnoakademickim i nadawania stopni naukowych. Co istotne, od kategorii zależy również kwota wysokości subwencji (w składniku badawczym). Zatem ocena ma bardzo duży wpływ na algorytm podziału środków finansowych z budżetu państwa jak i na możliwość prowadzenia studiów i nadawania stopni.

Uczelnie, a przede wszystkim nauczyciele akademicy, przez okres przynajmniej 3 lat nie wiedzieli jakie projekty będą oceniane w III kryterium, w jakich czasopismach powinni publikować artykuły, a co gorsze – nie wiedzieli jaką otrzymają ostatecznie punktację za artykuły, które zostały złożone do publikacji w czasopismach w latach 2018 – 2020. Środowisko akademickie wyrażało swoje obawy związane z brakiem wiedzy, zmianą zasad gry w jej trakcie. Polityka ministerstwa była jednak nieugięta. W 2019 r. została ogłoszona przez Ministerstwo lista rankingowa czasopism naukowych. Zgodnie z nią,

czasopisma naukowe były oceniane w zakresie od 20 do 200 punktów. Wiele już istniejących czasopism nie zostało uwzględnionych na liście ministerialnej. Zatem opublikowane w nich artykuły nie liczyły się wcale do dorobku naukowego autorów artykułów. Nowela listy ministerialnej została ogłoszona w 2021 r. Wprowadzała istotne zmiany w stosunku do tej z roku 2019 dotyczące głównie czasopism z nauk społecznych, humanistycznych i teologicznych. Czasopisma ze wskazanych nauk zostały „wycenione” znacznie wyżej zgodnie z decyzją ówczesnego Ministra Edukacji i Nauki, co spotkało się ze znaczną krytyką środowiska akademickiego. Jeszcze w listopadzie 2023 r. ówczesnego Ministra Edukacji i Nauki ogłosił kolejną listę rankingową czasopism, wpisując w nią te czasopisma, które – jego zdaniem – powinny się na niej znaleźć z odpowiednio wysoką punktacją. Przykładem może tu być dwumiesięcznik „Przegląd Sejmowy” ministerialna punktacja tego czasopisma w roku 2019 (70 punktów). W 2021 r. wycena wzrosła do 140 punktów. Wreszcie, w roku 2023, periodyk uzyskał najwyższą możliwą punktację, 200 punktów. Pod rządami ówczesnego Ministra Edukacji i Nauki wielu redaktorom czasopism udało się „załatwić” wysokie punktacje dla swoich pism. Po ogłoszeniu przez ówczesnego Ministra Edukacji i Nauki listopadowej listy czasopism naukowych Prezydium Polskiej Akademii Nauk wydało stanowisko, w którym wskazano: „aktualna lista czasopism punktowanych nie nadaje się do użytku jako narzędzie ewaluacji jakości działalności naukowej. Lista była wielokrotnie zmieniana, czyniono to w sposób wysoce arbitralny, sprzeczny z literą i duchem aktów prawnych oraz niezgodnie z celami, których realizacji lista ta ma służyć³⁸³.”

Na początku 2024 r. zmiana listy czasopism z listopada 2023 r. został wycofana już przez nowego Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. 5 stycznia 2024 r. została ogłoszona nowa lista czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych³⁸⁴

Nie ma pewnie idealnego sposobu na ewaluację. Ocena naukowa powinna być dostosowania do wizji i misji polityki naukowej państwa. Polityka Naukowa Państwa została wydana dopiero w 2022 r. zatem już po dokonaniu oceny. Już wiadomo również, że konieczne są i czekają naukowców (i uczelnie) kolejne zmiany w ewaluacji. Właściwie od 2015 r. mamy do czynienia z modyfikacjami zasad oceny dorobku naukowego wprowadzanymi w czasie trwania okresu, za który ocena jest dokonywana. Najlepszym

³⁸³ Stanowisko Prezydium Polskiej Akademii Nauk w sprawie listy czasopism punktowanych, 2023

³⁸⁴ Komunikat Ministra Nauki z dnia 5 stycznia 2024 r. w sprawie wykazu czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych, 2024

przykładem niestabilności systemu ewaluacji jakości naukowej jest ostatni okres przełomu roku 2023 i 2024. Naukowcy prowadząc prace naukowe realizując zadanie promocji wyników prac badawczych poprzez publikacje, udział w konferencjach i komercjalizację wyników nie mają możliwości ukierunkowania prac badawczych i ich publikowania ponieważ w ww. okresie zasady oceny w okresie 29 czerwca 2023 do 5 stycznia 2024 trzykrotnie zostały zmienione.

Bardzo trudno jest w tak zmiennych i nieprzewidywalnych warunkach projektować rozwój naukowy uczelni, wyznaczać kierunki prowadzonych badań. Należy jeszcze raz podkreślić, że od oceny parametrycznej zależy wysokość środków finansowych otrzymywanych z budżetu państwa. W ostatnich latach znaczna część środków na naukę przyznawana była według politycznego klucza.

5.1.4. Kondycja finansowa uczelni wyższych w Polsce

Rząd polski każdego roku określa budżet przeznaczony na edukację, w tym na finansowanie uczelni wyższych. Środki finansowe z budżetu państwa są głównym źródłem finansowania dla większości uczelni publicznych. Udział finansowania publicznego nie zawsze jest wystarczający, by pokryć wszystkie potrzeby uczelni, szczególnie w kontekście rosnących kosztów utrzymania (w tym płac pracowników, utrzymania infrastruktury i zakupu nowoczesnego sprzętu naukowego, co wskazano w niniejszej pracy) oraz coraz bardziej wymagających standardów jakościowych. W miarę wzrostu kosztów utrzymania uczelni, coraz więcej uczelni boryka się z niedoborem środków. Dotyczy to zarówno uczelni publicznych jak i prywatnych. Ograniczenia budżetowe, które mogą wynikać z różnych czynników, takich jak polityka rządu czy zmiany w alokacji środków, zdecydowanie wpływają na kondycję finansową uczelni. Warto zaznaczyć, że decyzje dotyczące budżetu dla szkół wyższych są często przedmiotem debaty publicznej i politycznej, co dodatkowo komplikuje sytuację uczelni.

Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego posiada wszystkie dane finansowe uczelni, które nadzoruje. Nie bada jednak jaki jest stan finansów tych uczelni. Nie analizuje kondycji finansowej nadzorowanych przez siebie uczelni. Opiera się tylko na „papierowym” wyniku finansowym. Wynik ten może wprowadzać w błąd, ponieważ nie zawsze odzwierciedla rzeczywisty stan finansów jednostki. Nie oddaje faktycznego stanu posiadanych środków finansowych badanej jednostki.

Kondycja finansowa uczelni wyższych w Polsce nie jest jednak jednorodna, a wynik finansowy wskazuje jedynie kwoty nominalne. Trudno jest tylko na tej podstawie wydać

opinie o sytuacji finansowej uczelni. Choć porównując wynik finansowy do wielkości subwencji za 2022 r. (tabela nr 47) można wskazać na uczelnie, które dostały specjalne finansowanie właśnie w 2022 r. Trudno jest jednak porównywać kwoty zysku pomiędzy uczelniami, których budżet znacząco się różni. Różne mogą być też np. metody amortyzacji środków trwałych. Uczelnie tworzą również rezerwy wynikające z ryzyka prowadzonej działalności (rezerwy na zobowiązania, rezerwa na świadczenia emerytalne i podobne itp.). Tworzą także rezerwy w celu ukrycia zbyt wysokiego – potencjalnego - wyniku. W kontaktach z Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego, często słyszy się również stwierdzenie, że uczelnie posiadają zgromadzone duże środki finansowe na kontach bankowych. Jest to prawda. Jednak duży procent tych środków stanowią środki o ograniczonej dyspozycyjności (środki Funduszu Stypendialnego, Funduszu Osób z Niepełnosprawnościami, Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych czy też unijne). Takich środków nie wolno, zgodnie z obowiązującymi przepisami, przeznaczyć na inny, niż wskazany w decyzji, przepisach, cel. Krótko mówiąc, nie można ich przeznaczyć na bieżące potrzeby uczelni.

Ministerstwo dystrybuuje środki i nie sprawdza zasadności ich wydatkowania. Uczelnie są „autonomiczne” i odpowiedzialne za swoje budżety. Dysponują jednak środkami publicznymi, które powinny być poddawane szczególnej analizie.

5.1.5. Pracownicy niebędący nauczycielami akademickimi

Pracownicy niebędący nauczycielami akademickimi stanowią około 50% wszystkich pracowników zatrudnionych na uczelniach. W przypadku uniwersytetów jest to 44,8%³⁸⁵. Na uniwersytetach stosunek liczby niebędących nauczycielami do nauczycieli akademickich kształtuje się od 56% (Uniwersytet Papieski Jana Pawła II) do nawet 102% (Uniwersytet Warszawski). Dla porównania na Uniwersytecie Zielonogórskim wskaźnik ten stanowi 67% i jest porównywalny z takimi uniwersytetami jak: Kielce, UKSW, Opole czy Białystok. Wskazać jednak należy, że na Uniwersytecie Zielonogórskim zatrudnionych jest więcej pracowników technicznych, co wynika z jego specyfiki (UZ kształci również na kierunkach technicznych, medycznych).

Jest to znaczna grupa pracowników, która obejmuje pracowników administracji, biblioteki, technicznych oraz obsługi. Pomimo tego, jest to grupa pomijana. Już samo

³⁸⁵ Dane na 31.12.2022 r.

określenie „niebędący nauczycielami akademickimi” jest wykluczające i ustawiające znaczą część pracowników uczelni w gorszej pozycji.

Nazewnictwo takie wprowadza art. 112 Ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, który brzmi: „Pracownikami uczelni są nauczyciele akademicki oraz pracownicy niebędący nauczycielami akademickimi”. Niebędący nauczycielami pojawiają się jeszcze w ustawie w dwóch miejscach – w składzie senatu (art. 29) i nagrodach rektora (art. 145), z mniejszym odpisem niż nauczyciel akademicki (2%) na fundusz nagród bo 1%.

Należy wskazać, że dziś pracownicy administracji uczelni to osoby profesjonalne, nieustannie podnoszący swoje kwalifikacje, posiadający doświadczenie. Często z wysokimi, a nawet unikalnymi kompetencjami. Osoby pracujące na uczelni muszą znać wielość przepisów dotyczących funkcjonowania uczelni. Muszą być specjalistami w zakresie księgowości, finansów, zamówień publicznych. Jednak nie ma tej grupy w żadnym algorytmie finansowania szkół wyższych. Często na uczelniach słyszy się pogląd, że grupa ta generuje tylko koszty. Rola pracowników „niebędących” jest niedostrzegana. Są „niebędący”, „niewidzialni”, ale i „niezbędni”.

W opinii autorki pracy pracownicy niebędący nauczycielami akademickimi powinni być uwzględniani w składniku kadrowym algorytmu, z określoną wagą. By nie doprowadzać do przerostu „niebędących”, można wprowadzić określoną (przez MNiSW) proporcją określającą stosunek „niebędących” do „będących”. Wskaźnik można ustalić dysponując danymi, które uczelnie wprowadzają do systemu POL-on czy też wskazują w planach rzeczowo - finansowych.

5.1.6. Konsolidacja uczelni

W roku akademickim 1990/1991 studiowało w Polsce zaledwie 390 tys. osób. Przez 15 lat liczba ta wzrosła aż 5-krotnie (aż 1,95 mln w roku 2005/2006 r.). Jednak kolejnych latach studiujących było coraz mniej. Jak już wskazano w niniejszej pracy, zgodnie z prognozami GUS, trend spadkowy utrzyma się aż do roku 2025, kiedy na studiach wyższych będzie 1,25 mln osób. Po tym okresie liczba studentów ma zacząć znów rosnąć - w 2035 r. w szkołach wyższych ma uczyć się 1,48 mln osób. Władze uczelni muszą koncentrować się na skutkach zmian demograficznych i poszukiwać rozwiązań na „przetrwanie” do czasu, w którym liczba studentów ponownie zwiększy się. Uczelnie muszą poszukiwać środków finansowych na swoje utrzymanie. Muszą konkurować o ograniczone zasoby finansowe dostępne w budżecie państwa z innymi, już nie tylko uczelniami, ale podmiotami społecznymi.

Jednym z proponowanych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego rozwiązań jest konsolidacja uczelni. Konsolidacja uczelni jest to proces, w którym dwie lub więcej uczelni łączą się w celu utworzenia jednej instytucji. W Polsce konsolidacja uczelni nie jest powszechnym zjawiskiem. Kwestie związane z autonomią uczelni czy tradycją, ale również utratą stanowisk stanowią przeszkodę dla procesów konsolidacji. Konsolidację opisano na przykładzie Uniwersytetu Zielonogórskiego w rozdziale IV. Należy zadać pytanie jakie mają być cele konsolidacji? Czy celem konsolidacji uczelni jest zwiększenie efektywności, poprawa jakości kształcenia, zwiększenie konkurencyjności, optymalizacja wykorzystania zasobów? A może jest nim dostosowanie się do zmieniających się warunków rynkowych. Czy poprzez łączenie zasobów i doświadczenia, uczelnie mogą osiągnąć korzyści, których nie mogłyby uzyskać jako oddzielne instytucje?. Konsolidacja to również wyzwania. Trudności związane z integracją różnych kultur akademickich, procesów zarządzania oraz różnic w strategiach i celach instytucji. Istnieje także ryzyko utraty tożsamości i unikalności uczelni. Dodatkowo, proces konsolidacji może być czasochłonny i wymagać znacznych nakładów finansowych oraz zasobów ludzkich.

Wszystkie wymienione wyżej cele i wyzwania są prawdziwe. Trzeba zadać jeszcze jedno pytanie, jaki jest i był cel Ministerstwa, które zachęca uczelnie do konsolidowania swoich potencjałów. Celem ministerstwa (początkowo) było zmniejszenie liczby uczelni, stopniowe dostosowywanie do zmieniających się potrzeb, przede wszystkim demograficznych. Zachęta ministerstwa w postaci subwencji w wysokości 103% w roku połączenie przez pięć kolejnych lat, jak już zostało to opisane, wcale nie zachęca uczelni do łączenia się. Powodów tego stanu jest kilka. Na przykładzie Uniwersytetu Zielonogórskiego łatwo je zdefiniować. Uniwersytet włączając w swoje struktury PWSZ w Sulechowie, przejął nie tylko studentów i pracowników, ale również olbrzymi majątek (20 budynków, 3 domy studenckie, salę gimnastyczną, stajnię i ujeżdżalnię). PWSZ w Sulechowie przez ostatnie 3 lata kalendarzowe przed jej włączeniem do Uniwersytetu, osiągała ujemny wynik finansowy. Również w pierwszym roku po włączeniu, Wydział Zamiejscowy osiągnął ujemny wynik finansowy (–2,0 mln zł). Kwota ta obniżyła wynik netto Uniwersytetu Zielonogórskiego. Wynik Uniwersytetu Zielonogórskiego na dzień 31.12.2017 r. jest dodatni i wyniósł 3.630.748,57 zł. Gdyby nie strata WZS to wynik Uniwersytetu wyniósłby 5.683.700,08 zł. Uniwersytet stał się również właścicielem dwóch spółek celowych powołanych jeszcze przez PWSZ. Infrastruktura spółek została wybudowana z dofinansowanie środków unijnych. W związku z otrzymaną pomocą

publiczną, uczelnia będzie musiała ją „oddąć” poprzez realizację świadczonych usług na rzecz przede wszystkim małych i średnich przedsiębiorców z województwa lubuskiego. Analizy wskazują, że całkowite rozliczenie pomocy nastąpi za około 20 lat. Przez ten okres, uczelnia zobowiązana jest nie tylko utrzymać posiadaną infrastrukturę, ale i ją stale ulepszać. Spółki niejednokrotnie wymagały dokapitalizowania. W tym miejscu należy przypomnieć, że uniwersytet posiada łącznie 3 spółki celowe, w tym dwie „odziedziczone” po PWSZ. Dziś na Uniwersytecie Zielonogórskim nie ma już studentów chcących się kształcić w Sulechowie, pod zielonogórskiej miejscowości. Nieliczna grupa odbywa zajęcia w Kalsku (ok. 25 km od Zielonej Góry), ale tylko dlatego, że uczelnia zobowiązała się do pokrywania kosztów dojazdu studentów do budynków dydaktycznych. Koszty te to kwota ok 50 – 60 tys. zł w skali roku. Utrzymanie infrastruktury w Sulechowie i Kalsku to koszty około 3 mln zł rocznie. Na pokrycie tych kosztów Uniwersytet nie posiada środków. Uczelnia jedne z pozyskanych budynków wniosła aportem do Szpital Uniwersytecki im. Karola Marcinkowskiego w Zielonej Górze Sp. z o.o., zwiększając w ten sposób kapitał zakładowy spółki, a obniżając swoje koszty utrzymania. Koszty przejętej infrastruktury byłyby wyższe o ponad 400 tys. zł, gdyby budynek został nadal w zasobach uczelni.

Po 6 latach od konsolidacji wnioski są raczej smutne. Istotnym skutkiem połączenia PWSZ w Sulechowie z Uniwersytetem Zielonogórskim miało być uzyskanie stabilności finansowania uczelni gwarantowane Rozporządzeniem MNiSW z dnia 07.12.2016 roku. Stabilne, w okresie 5 lat, finansowanie uczelni z wydzieleniem kwoty wynikającej z Rozporządzenia przeznaczonej dla Wydziału Zamiejscowego, miało umożliwić planowanie i realizację rozwoju w sposób przewidywalny. Tak jak już wskazano w Rozdziale 4 Casus Uniwersytetu Zielonogórskiego, „zysk” z konsolidacji był tak naprawdę jednorazowy – wystąpił tylko rok po konsolidacji obu uczelni (w 2018 r.). W kolejnych latach Uniwersytet Zielonogórski, tak jak wszystkie uczelnie wyższe w Polsce, otrzymywał zwiększenia środków z budżetu państwa z przeznaczeniem na zwiększenie wynagrodzeń pracowników uczelni. Zwiększenie dotacji (subwencji) dla skonsolidowanych uczelni zostało zatem skonsumowane poprzez podnoszenie wysokości subwencji związanej ze wzrostem wynagrodzeń na uczelniach wyższych.

W przypadku opisywanej konsolidacji można tylko jeden kierunek kształcenia, który jest kontynuowany po byłej już PWSZ - turystyka.

Jak wskazano powyżej, konsolidacja Uniwersytetowi Zielonogórskiemu „nie opłacała się”. Nie przyniosła oczekiwanych efektów ekonomicznych, społecznych. Nie przyczyniła się do rozwoju Uniwersytetu.

Przede wszystkim, wskazana wyżej zachęta jest zdecydowanie za niska. To 3%-owe zwiększenie nie wystarczyło, w przypadku Uniwersytetu Zielonogórskiego, na pokrycie kosztów utrzymania przejętej infrastruktury. Ponadto, to co już było podkreślane w niniejszej pracy, zwiększenie było tylko jednorazowe. Po 6 latach od konsolidacji, Uniwersytet Zielonogórski został z olbrzymim majątkiem, który jest tylko źródłem zwiększonych kosztów utrzymania. Wskazać należy, że w większości majątkiem niezwykłym, bo położonym w małej miejscowości i w znacznej części wpisanym do rejestru zabytków.

Podsumowując, można stwierdzić, że Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego w wyniku przeprowadzonej przez Uniwersytet Zielonogórski konsolidacji (dla przypomnienia dwukrotnej) zmniejszyło liczbę uczelni, które ma „do utrzymania” w województwie lubuskim z 3 (przed 2001 r.) do 1 w 2024 r. Uniwersytet Zielonogórski natomiast został pozostawiony sam sobie z niespełnionymi przez ministerstwo i władze polityczne obietnicami.

Obecnie trwają prace nad nowym rozporządzeniem „dzielącym” środki finansowe pomiędzy uczelnie. Jednym z nowych zapisów ma być „ premia” za połączenie w wysokości 10% sumy połączonych subwencji z roku konsolidacji uczelni. nie znane są jeszcze szczegóły tego zapisu jak np. okres przez jaki ta premia ma być otrzymywana. Na podstawie doświadczeń Uniwersytetu Zielonogórskiego, ma być wprowadzony zapis, który ma gwarantować naliczenie premii od połączonych subwencji konsolidowanych jednostek, niezależnie od otrzymywanych dodatkowych innych zwiększeń (np. z tytułu zwiększenia wynagrodzeń). Jak w tym wszystkim ma odnaleźć się Uniwersytet Zielonogórski?

Uczelnie nie będą chciały konsolidować się. Premia, nawet w zmienianym rozporządzeniu (planowana 10%), nie skłania do podjęcia wysiłku związanego z konsolidacją. Premia przyznawana jest na okres kilku lat (w obecnym rozporządzeniu na 5, w zmienianym nie ma jeszcze do końcowych ustaleń). Co po tym okresie? uczelnia zostaje bez zwiększonej subwencji, ale za to ze zwiększonym majątkiem do utrzymania. W ocenie autorki pracy, konsolidacja może zyskać zwolenników pod warunkiem otrzymania gwarancji zwiększenia o zakładany % subwencji, liczonej w sposób uczciwy, od podstawy subwencji połączonych uczelni. Ponadto premia ta nie powinna być ograniczona czasowo.

Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego w dobie kryzysu demograficznego, braku środków w budżecie państwa, zachęcając uczelnie do konsolidacji tworzy kolejne.

Przykładem może być Akademia Piotrkowska czy PWZS w Grudziądzu. Akademia Piotrkowska powstała na mocy ustawy z dnia 9 marca 2023 r. Uczelnia została utworzona 1 czerwca 2023 roku w drodze przekształcenia Filii w Piotrkowie Trybunalskim Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach. W Kielcach funkcjonują dwie uczelnie: Politechnika Świętokrzyska i Uniwersytet Janka Kochanowskiego. Niedaleko Grudziądza jest chociażby Politechnika Bydgoska, UMK w Toruniu. Na pewno każda z tych uczelni bez większego problemu wykształciłaby kolejnych 50, 100 studentów. Wskazać należy, że PWSZ w Grudziądzu, który powstał w 2023 r., nie kształci jeszcze studentów, choć otrzymuje subwencję. Pierwszy nabór planowany jest na październik 2024 r.

Wymienione, nowopowstałe, uczelnie zostały powołane do życia tylko na podstawie decyzji politycznych. Bez przeprowadzenia analiz potwierdzających zasadności ich powołania. W dobie niżu demograficznego, braku środków finansowych, niedofinansowania uczelni tworzone są nowe podmioty, które trzeba będzie „utrzymać”. Zdaniem autorki, żaden z nowych ministrów nie odważy się zamknięcie uczelni, pomimo że np. zamknięcie działalności PWZS wymaga jedynie rozporządzenia ministra.

5.1.7. Dostosowanie się uczelni do obowiązujących się przepisów i otoczenia zewnętrznego

Dostosowanie się uczelni do obowiązujących przepisów i zmieniającego się otoczenia zewnętrznego jest kluczowe dla skutecznego ich funkcjonowania. Przepisy prawa regulujące działalność uczelni nieustannie się zmieniają. Poczynając od opisanych szeroko zmian w ustawie prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, a na prawie podatkowym kończąc. Wszyscy nauczyliśmy się już żyć z reformami. Nauczyliśmy się, że okresy stabilności są wyjątkami a nie regułą. Okresy reform trwają w sposób nieprzerwany.

Otoczenie zewnętrzne obejmuje szereg czynników, takich jak polityka publiczna, trendy społeczne, technologiczne i gospodarcze, które mają również duży wpływ na działalność uczelni. Uczelnie i całe środowisko akademickie musi cały czas się dostosowywać do permanentnie zmieniającego się otoczenia. Nauczyciele akademicy są oceniani według różnych, często zmieniających się kryteriów. Administracja uczelni musi nieustannie się szkolić i pozyskiwać nowe kwalifikacje. Większość wprowadzanych przez państwo przepisów dotyka uczelnie. Często, wynika to z faktu nie sprawdzenia na etapie legislacji, konsekwencji dla uczelni węższych, jakie wywołają wprowadzane przez państwo przepisy. Często uczelnie „przez przypadek” znajdują się w grupie beneficjentów danej regulacji. Przykładów jest w tym obszarze bardzo dużo. Jednym z nich jest przekazywanie informacji

o schematach podatkowych. Na mocy art. 86a-86o, wprowadzonych z dniem 1 stycznia 2019 r. do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³⁸⁶, weszły w życie przepisy dotyczące obowiązku informowania o schematach podatkowych. Zasadniczym celem wprowadzenia obowiązku informacyjnego dotyczącego schematów podatkowych było umożliwienie organom podatkowym pozyskania informacji o potencjalnie agresywnym planowaniu podatkowym lub nadużyciach związanych z planowaniem podatkowym. Celem przepisów jest zatem uzyskiwanie informacji o tzw. optymalizacjach podatkowych (działalność nakierowana na uzyskiwanie oszczędności podatkowych). Uczelnie publiczne stały się przypadkowym adresatem obowiązujących regulacji. Uczelnie, będąc podmiotem sektora finansów publicznych są zobowiązane do prawidłowego i rzetelnego wypełniania zobowiązań podatkowych. Uczelnie podlegają kontroli przez uprawnione organy i korzystają ze zwolnień podatkowych dopuszczonych prawem. Wielość nałożonych na uczelnie publiczne ograniczeń prawnych powoduje, że szkoły wyższe nie mogą stosować działań ukierunkowanych na unikanie opodatkowania, czy „agresywną” optymalizację podatkową. Pomimo tego, zobligowane są do przekazywania informacji o ewentualnych schematach podatkowych.

Poniżej opisano regulacje prawne, które wpływają na kondycję finansową uczelni w różny sposób:

a) podatek VAT – rozliczany proporcją, uczelnia nie jest w stanie odzyskać zapłaconego podatku,

Jak już wskazano, uczelnia publiczna działa na podstawie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Ustawa nadaje uczelni osobowość prawną i pozawala na prowadzenie działalności gospodarczej wyodrębnionej organizacyjnie i finansowo od podstawowej działalności edukacyjnej. Uczelnie publiczne są również jednostkami sektora finansów publicznych, powołanymi do realizacji zadań publicznych. Uczelnie publiczne spełniają zatem definicję podatnika VAT i z tego względu podlegają regulacjom dotyczącym tego podatku na ogólnych zasadach. Uczelnia nie jest jednak w pełni przedsiębiorcą.

Państwo, określiło poprzez ustawę status uczelni. Państwo w celu realizacji jednego z wielu ciążących na nim zadań publicznych, powołuje szkoły wyższe. Bierze zatem na siebie obowiązek utrzymania uczelni publicznych. Sprawuj nadzór nad uczelniami. Ustawa prawo o szkolnictwie wyższym i nauce nie traktuje uczelni jako podmiotu powołanego do prowadzenia działalności gospodarczej i dla osiągnięcia zysku. Jednak pod

³⁸⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1540 z późn. zm.), 2019

podstawie ustawy o podatku VAT uczelnia jest właściwie traktowana jak przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą w celu osiągnięcia z niej zysku.

Uczelnie są jednak specyficznym podatnikiem, ponieważ realizują konstytucyjne zadania państwa w zakresie bezpłatnego kształcenia, ale również prowadzą działalność gospodarczą. Uczelnie prowadzą również bardzo różnorodne czynności - kształcenie, prowadzenie badań naukowych, wykonywanie (za zlecenie) ekspertyz, prowadzenie domów i stołówek studenckich czy wreszcie prowadzenie spółek celowych lub podmiotów leczniczych. Wszystkie świadczone przez uczelnie usługi, za które pobierane są opłaty podlegają opodatkowaniem podatkiem VAT na zasadach ogólnych poza wymienionymi wyjątkami. Ze zwolnienia z podatku korzysta kształcenie na poziomie wyższym, prowadzenie studiów podyplomowych, kursów dokształcających oraz szkoleń o charakterze zawodowym lub związanych z przekwalifikowaniem zawodowym. Ze zwolnienia korzysta również zakwaterowanie studentów i doktorantów w domach studenckich prowadzonych przez uczelnie. Uczelnie realizując swoje zadania ustawowe dokonują zarówno czynności opodatkowanych podatkiem VAT, czynności zwolnionych z podatku VAT oraz czynności pozostających poza systemem podatku VAT.

Każdy podmiot podlegający regulacjom dotyczącym podatku VAT, korzysta z prawa do odliczenia podatku naliczonego w odniesieniu do czynności opodatkowanych podatkiem VAT. By uczelnia mogła skorzystać z tego prawa, uczelnia jest zobligowana do bezpośredniego przyporządkowania dokonywanych zakupów do danych czynności i dokonywania odliczenia tylko podatku naliczonego, związanego z zakupami wykorzystywanymi do sprzedaży opodatkowanej.

Inaczej jest w przypadku dokonywania zakupów związanych z czynnościami opodatkowanymi i niepodlegającymi podatkowi VAT. Tu przyporządkowanie jest niemożliwe. Należy wtedy ustalić (proporcjonalnie), od jakich zakupów uczelnia może odliczyć podatek naliczony. W tym celu używa się tzw. współczynnika sprzedaży. Współczynnik obliczany jest (procentowo) jako udział rocznego obrotu z tytułu czynności opodatkowanych podatkiem VAT w całkowitym obrocie uzyskanym z tytułu czynności opodatkowanych i zwolnionych z podatku VAT. Podstawa do obliczenia jest poprzedni rok podatkowy.

W przypadku wydatków związanych z czynnościami opodatkowanymi i niepodlegającymi podatkowi VAT, ustalenie części proporcjonalnej do odliczenia następuje z wykorzystaniem tzw. „prewspółczynnika”. „Prewspółczynnik” ustalać można np. metodą „przychodowo-obrotową” lub inną, wybraną przez uczelnie metodę. Ważne,

by metoda zapewniała dokładne przyporządkowanie podatku naliczonego zawartego w ponoszonych wydatkach do czynności opodatkowanych podatkiem VAT. Po zakończeniu roku podatkowego niezbędne jest dokonanie korekty zrealizowanego odliczenia według przewspółczynnika obliczonego z zastosowaniem danych za zakończony rok podatkowy. Bardzo ważne jest również to, że w przypadku dóbr inwestycyjnych (o wartości początkowej przekraczającej 15 tys. zł) korekta ta jest dokonywana przez 5 lat, a w przypadku gruntów i praw wieczystego użytkowania gruntów (o wartości przekraczającej 15 tys. zł) – przez 10 lat.

Zaznaczyć należy, że w przypadku uczelni publicznych odliczanie podatku naliczonego wiąże się kosztami obsługi, z dużą pracochłonnością oraz ryzykiem podatkowym. Jednak nie to jest nawet najważniejsze. Istotniejsza kwestią jest to, że obliczone przez uczelnie przewspółczynniki uzyskują wartości w wysokości 6 – 8%. Co oznacza, że uczelnia odzyskuje tylko mały ułamek odprowadzonego podatku. Koszt podatku VAT dla uczelni stanowi istotną pozycję w kosztach jej działalności. Na przykładzie Uniwersytetu Zielonogórskiego widać jakie obciążenie finansowe powoduje podatek VAT płacony przez uczelnie od zakupów i usług realizowanych przecież na cele statutowe uczelni (Tabela 50).

Tabela 50 Koszty podatku VAT Uniwersytetu Zielonogórskiego w latach 2013 – 2023 (w zł)

Lp.	Rok	VAT należny	VAT naliczony	VAT zapłacony
1	2	3	4	5
1	2013	862 669,00	371 694,00	490 975,00
2	2014	2 088 661,00	264 447,00	1 824 214,00
3	2015	481 744,00	283 463,00	1 198 281,00
4	2016	2 665 619,00	449 172,00	2 216 447,00
5	2017	2 340 121,00	165 644,00	2 174 477,00
6	2018	2 441 690,00	200 966,00	2 240 724,00
7	2019	1 737 572,00	302 853,00	1 434 719,00
8	2020	1 033 013,00	168 417,00	864 596,00
9	2021	2 354 056,00	200 540,00	2 153 516,00
10	2022	1 637 687,00	240 030,00	1 397 657,00
11	2023	2 550 124,00	768 918,00	1 781 206,00
Razem:		21 192 956,00	3 416 144,00	17 776 812,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersytetu Zielonogórskiego

Jak wskazano na przykładzie Uniwersytetu Zielonogórskiego koszty podatku VAT stanowią znaczne obciążenie finansowe, a odzyskanie podatku należnego to jedynie kropla w skali przychodów uczelni.

b) podatek dochodowy od przychodów z budynków – nie wiadomo, dlaczego dotyczy uczelni,

W stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2019³⁸⁷ roku podatek dochodowy od przychodów z budynków płaci się od środka trwałego będącego budynkiem, który:

- 1) stanowi własność albo współwłasność podatnika,
- 2) został oddany w całości albo w części do używania na podstawie umowy najmu, dzierżawy lub innej umowy o podobnym charakterze,
- 3) jest położony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Uczelnie często oddają budynki w całości albo w części do używania na podstawie umowy najmu, dzierżawy lub umowy użyczenia w celu ratowania swoich budżetów. Uczelnia będąca właścicielem budynku udostępnia całość lub część jego powierzchni użytkowej innemu podmiotowi. Podmiot ten może udostępniać ją podmiotom trzecim. Przykładem może tu być udostępnianie przez uczelnie medyczne budynków szpitalnych na rzecz utworzonych przez te uczelnie podmiotów leczniczych (np. szpitali uniwersyteckich). Podmioty lecznicze mogą natomiast wynajmować jakieś części tych obiektów na potrzeby prowadzenia stołówek czy też ustawienia automatów sprzedających. Nieodpłatne udostępnienie powierzchni szpitalowi przez uczelnię nie jest opodatkowane, ale dalsze odpłatne udostępnienie przez szpital użyczonej mu powierzchni może już skutkować opodatkowaniem. Nie jest przy tym jasne, czy podatnikiem w tym zakresie jest np. uczelnia medyczna (jako właściciel budynku), czy też szpital (jako strona odpłatnej umowy). Dotyczy to również obiektów udostępnionych przez uczelnie fundacjom, stowarzyszeniom, spółkom (np. prowadzącym komercjalizację).

Za przychód, który jest podstawą opodatkowania, uważa się ustaloną na pierwszy dzień każdego miesiąca wartość początkową podlegającego opodatkowaniu budynku. Wartość ta wynika z prowadzonej ewidencji środków trwałych. Wysokość podatku nie jest wprost powiązana z kwotami uzyskiwanymi przez podatnika z wynajmowania nieruchomości, ale z wartością budynków. Stosowanie przepisów o podatku od przychodów z budynków obciąża uczelnie szeregiem obowiązków o charakterze administracyjnym. Uczelnia musi na bieżąco inwentaryzować jaka dokładnie część każdego z budynków uczelni jest przedmiotem oddania do używania, jaki jest charakter zawartej umowy. Co ważne, inwentaryzacja powinna umożliwiać określenie stanu na pierwszy dzień każdego miesiąca. Wysokość podatku jest bardzo różna dla każdej uczelni, bo jest zależna od skali

³⁸⁷ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych Dz. U. 1992 Nr 21 poz. 86, 1992

wynajmowanych powierzchni. W przypadku Uniwersytetu Zielonogórskiego to kwota ok. 300 tys. zł.

Na szczęście dla budżetu uczelni, Naczelny Sąd Administracyjny³⁸⁸ potwierdził brak opodatkowania podatkiem od przychodów z budynków udostępniania miejsc w akademikach.

Istotny jest również fakt, że znaczna część przychodów uczelni (np. dotacje) korzysta z przedmiotowych zwolnień z opodatkowania. Dochody uczelni, ze względu na ich wydatkowanie na cele statutowe uczelni i przeznaczenie korzystają natomiast – w ogromnej części – ze zwolnienia z opodatkowania. W konsekwencji, zobowiązania podatkowe uczelni w zakresie podatku dochodowego są znikome w stosunku do skali ich działalności. Takie działanie nie jest oznaczają jakiegokolwiek optymalizacji podatkowej, ale skutkiem polityki podatkowej państwa. Wprowadzenie podatku od przychodów z budynków zdecydowanie zaburzyło spójność tej polityki.

W opinii autorki pracy uczelnie powinny być zwolnione z opodatkowania tym podatkiem. Wskazuje na to przede wszystkim fakt, że ze względu na charakter i wymagania dotyczące podstawowych zadań uczelni (określonych w art. 11 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 85, z późn. zm., zwanej dalej PSWiN), są one z reguły właścicielami znacznej liczby budynków (dydaktycznych, sportowych, domów studenckich i innych). Nie ulega jednak wątpliwości, że celem działalności uczelni nie jest osiągnięcie zysków z odpłatnego oddawania tych budynków do używania, a celem ustawodawcy było opodatkowanie przychodów z nieruchomości komercyjnych, które w innym przypadku mogłyby pozostać nieopodatkowane ze względu na korzystanie z metod optymalizacji podatkowej. Autorka uczestniczyła w przygotowywaniu stanowiska, w ramach którego zaproponowano wprowadzenie do ustawy zwolnienia z opodatkowania przychodu z budynków uczelni, ukształtowanego na przykład na zasadzie analogicznej do zwolnienia dochodów przeznaczonych na określone rodzaje działalności statutowej (tj. zwolnienia podmiotowo-przedmiotowego z art. 17 ust. 1 pkt ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 865, z późn. zm.).

³⁸⁸ Naczelny Sąd Administracyjny wyrok z dnia 6 września 2023 r., sygn. akt II FSK 2628/20, 2023

c) dostępność uczelni,

19 lipca 2019 r. weszła w życie ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami³⁸⁹. Zobowiązuje ona instytucje publiczne, w tym również uczelnie czy placówki służby zdrowia, do likwidacji barier architektonicznych. W przepisach nie mówi się tylko o windach w budynkach, podjazdach dla wózków ale również ułatwieniach w komunikacji, infrastrukturze. To również dostępność cyfrowa. Ustawa wskazuje, że jeśli instytucje publiczne nie będą wywiązywały się z obowiązków, na przykład likwidacji barier architektonicznych, będzie można złożyć na nie skargę do Państwowego Funduszu Osób Niepełnosprawnych. Fundusz będzie wtedy wydawał decyzję o dostosowaniu określonego obiektu czy instytucji publicznej. W przypadku braku reakcji, PFRON będzie mógł na taką instytucję publiczną nałożyć grzywnę.

Przedstawione w Ustawie zadania stawiane przed instytucjami publicznymi i ich obowiązki są jak najbardziej uzasadnione. Trudno się z nimi nie zgodzić. Jednak uczelnie posiadają bazę dydaktyczną z lat 60 - 70 – 80. Często dysponują obiektami zabytkowymi, objętymi nadzorem konserwatora zabytków, w którym bardzo trudno jest zlokalizować chociażby szyb windy. Jak się zatem dostosować do wymogów zawartych w przepisach posiadając starą infrastrukturę? Dostosowanie dostępności architektonicznej wymaga znacznych nakładów finansowych. Skąd pozyskać środki na realizację stawianych przed m.in. uczelniami zadań?

Państwo nie uruchomiło żadnych celowych dotacji na ten cel. Uruchamiane przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju konkursy, w ramach których można pozyskać środki na zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami możliwości skorzystania z oferty szkolnictwa wyższego pozwalają na wykorzystanie jedynie niewielkiej kwoty (w ramach cross-financingu) na zakup infrastruktury lub adaptację pomieszczeń związanych z dostosowaniem podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki do potrzeb osób z niepełnosprawnościami (25% kosztów kwalifikowalnych projektu). W większości są to środki przeznaczone na działania miękkie (zapewnienie usługi konsultanta rekrutacyjnego dla przyszłych kandydatów i kandydatek z niepełnosprawnościami i szczególnymi potrzebami, udziału kadry uczelni w specjalistycznych szkoleniach, tematycznie zgodnych ze zidentyfikowanymi potrzebami oraz w wizytach studyjnych itp.).

Oczywiście zapewnienie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami to nie tylko bariery architektoniczne, jednak te, wymagają największych nakładów. Wraz

³⁸⁹ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami Dz. U. 2019 poz. 1696, 2019

z wdrożeniem standardów jakościowych udzielanego studentom ze szczególnymi potrzebami wsparcia powinny znacząco wzrosnąć nakłady finansowe przeznaczane na zapewnianie dostępności. Dotacja celowa, jaka otrzymują uczelnie, powinna zostać ściślej powiązana z przygotowaniem uczelni do wdrażania standardów jakościowych.

d) rejestr umów prowadzony przez Ministra Finansów i konieczność uzupełniania w nim danych - kolejny obowiązek, który będzie musiała realizować uczelnia,

Art. 34a i art. 34b w zawiązku z art. 34 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych

Z dniem 1 stycznia 2026 r. mają wejść w życie przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 583 ze zm³⁹⁰.), znowelizowanej ustawą z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2054) nakładające na jednostki sektora finansów publicznych obowiązek prowadzenia rejestru umów. Obowiązek prowadzenia rejestru obejmuje również uczelnie publiczne. Zgodnie z zapisami ustawy, w rejestrze będą musiały się znaleźć informacje o umowach zawartych w formie pisemnej, dokumentowej, elektronicznej albo innej formie szczególnej, których wartość przedmiotu przekracza 500 zł, z wyłączeniem informacji o umowach zawartych w wyniku rozstrzygnięcia zamówień oraz konkursów, o których mowa w art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych. Obowiązek prowadzenia rejestru umów ma celu zapewnienie transparentności wydatkowania środków publicznych. Zdaniem autorki pracy, jest to powielenie już istniejących rejestrów i nakładanie na uczelnie kolejnych obowiązków administracyjnych. Wskazać należy, że wydatki ponoszone w ramach umów są ewidencjonowane w systemach księgowych na podstawie faktur. Uczelnie poddawane są licznym kontrolom, sprawozdania uczelni podlegają badaniu przez biegłego rewidenta. Ponadto, uczelnie w zakresie określonym w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176 ze zm.), mają obowiązek udostępniania informacji publicznej na wniosek osób zainteresowanych. Uwagę należy zwrócić również na zakres danych jakie mają być wprowadzane do rejestru umów: konieczne jest podanie imienia i nazwiska ale też dalszych danych osobowych, takich jak adres, numer PESEL, które umożliwią skuteczne zidentyfikowanie osoby fizycznej, z którą została zawarta umowa. Udostępnianie w rejestrze wskazanych danych to bardzo duża ingerencja w sferę prywatności osób/podmiotów, z którymi uczelnia zawiera umowy.

³⁹⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych Dz. U. 2009 Nr 157 poz. 1240, 2009

Podkreślić należy, że w rejestrze mają zostać udostępnione również wszystkie umowy o prace zawarte z nauczycielami akademickimi. Wynika to z faktu, że nauczyciele akademicy pełnią funkcje publiczne, a więc w tym przypadku ich prywatność nie podlega ochronie (zadaniem o znaczeniu publicznym jest realizowanie konstytucyjnego prawa do wykształcenia)³⁹¹. Warto też wskazać kwotę, od której umowy mają zostać wpisane do rejestru – 500 zł. Kwota wskazana to dla każdej uczelni wprowadzenie od kilku tysięcy do kilkudziesięciu tysięcy dokumentów dodatkowo. Konieczność wprowadzania danych do systemu (nie wiadomo jeszcze jakiego, brak informacji na temat wymagań i funkcjonalności centralnego systemu informatycznego, który ma być prowadzony przez Ministerstwa Finansów.) spowoduje zatrudnienie dodatkowych pracowników i ponoszenie przez uczelnie publiczne dodatkowych środków finansowych. Na koniec należy wskazać również, że zgodnie z art. 34 b ustawy „Kto nie wykonuje lub nie dopuszcza do wykonania obowiązku prowadzenia, aktualizacji, udostępnienia lub wprowadzania danych do rejestru umów, o którym mowa w art. 34a ust. 1, albo podaje w nim nieprawdziwe dane, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.”

Reasumując, należy wskazać, że władze publiczne wprowadzając liczne regulacje prawne nie analizują skutków ich wprowadzenia. Dostosowując prawodawstwo polskie do wymogów standardów UE, nie jest dokonywana analiza pod kontem zasadności objęcia wszystkich podmiotów zakresem wprowadzanych regulacji. Przedstawione, tylko wybrane regulacje, pokazują, że nieprzemyślane ustawodawstwo powoduje nadmierny i uciążliwy obowiązek administracyjny, nie dający np. istotnej wartości dla organów podatkowych. Najważniejszym jednak skutkiem jest obciążenie finansowe i tak już borykających się z problemami finansowymi uczelni.

5.2. Rekomendacje dla polityki państwa i zarządzania finansami uczelni

Jako punkt wyjściowy do próby sformułowania propozycji rekomendacji dla polityki państwa i zarządzania finansami uczelni, dokonano podsumowania dotychczasowych rozważań.

Państwo na mocy art. 70 realizacji Konstytucji RP gwarantuje prawo do nauki i zapewnia (w szkołach publicznych) jest bezpłatność. Zadanie to realizuje poprzez publiczne

³⁹¹ Wyrok Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 czerwca 2021 r. o sygn. akt IV SAB/Wr 150/21, 2021

szkoły wyższe, powołane no mocy ustawy do realizacji zadań publicznych. Państwo określa politykę naukową, edukacyjną, a uczelnie – w imieniu i na rzecz państwa – politykę tą realizują. Ustawa prawo o szkolnictwie i nauce dokładnie określa misję i zadania jakie ciążyą na uczelniach. Uczelnie publiczne są niewątpliwie organizacjami non profit. Posiadają autonomię, która nie ma jednak charakteru absolutnego. Organy władzy publicznej, sprawują nadzór przez właściwe organy państwowe nad działaniami szkół wyższych, tak by zgodnie z prawem wykonywały one obowiązki, jakimi obarczone zostały organy władzy publicznej.

Polityka państwa w obszarze szkolnictwa wyższego ulega częstym zmianom, jest elementem debaty politycznej. Reformy szkolnictwa wyższego są oczywiście konieczne dla dostosowania systemu edukacyjnego do zmieniających się potrzeb społecznych, gospodarczych i technologicznych. Mogą obejmować różnorodne działania mające na celu poprawę jakości nauczania, zwiększenie dostępności do edukacji wyższej, dostosowanie oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy, oraz promowanie innowacji i badań naukowych. Jednak szkolnictwo wyższe nie powinno być poddawane ciągłym zmianom. Ciągłe reformowanie. Właściwie można odnieść wrażenie, że celem jest właśnie reformowanie, a nie zreformowanie. Brak spójnej i długoterminowej polityki powoduje przede wszystkim brak stabilnego finansowania. Uczelnie traktowane są w sposób nieuczciwy, niesprawiedliwy, środki finansowe przekazywane są poza przyjętym systemem ich finansowania. Często tylko na podstawie decyzji politycznej. Powoduje to zdecydowany podział na uczelnie, które należą do tych popieranych przez władze polityczne i na te, które do tego grona nie należą. Nie trzeba nikogo przekonywać, że nawet po zmianie władzy, uczelnie, które uzyskiwały znaczne finansowe wsparcie ze strony politycznej, zdecydowanie szybciej mogły się rozwijać, spełniać wymogi stawiane przez chociażby PKA, mają zagwarantowany pewien poziom bezpieczeństwa finansowego. Uczelnie niedofinansowane przez wiele lat nie będą w stanie dogonić tych, które mogły zbudować i wyposażyć swoje kampusy dzięki otrzymanym środkom finansowym, a nie tylko własnym zasobom. W ten sposób państwo tworzy uczelnie o różnym poziomie rozwoju. Nasuwają się zatem pytania: jaka powinna być polityka państwa w zakresie szkolnictwa wyższego? Czy w każdym regionie powinien być zapewniony dostęp do kształcenia na poziomie wyższym? Czy w każdym regionie powinny być prowadzone badania na jak najwyższym poziomie? Czy naukowiec, tylko dlatego, że mieszka i pracuje w mniejszym regionie nie ma prawa do dostępu do jak najnowocześniejszych laboratoriów? Czy w ogóle istnieje zrównoważony rozwój szkolnictwa wyższego w Polsce? Jak uczelnia, które otrzymała subwencje może przeznaczyć tylko na wynagrodzenia (bo na tyle pozwalają otrzymane

z budżetu państwa środki), ma pokryć koszty utrzymania uczelni, a co dopiero jak stale ulepszać posiadane laboratoria?.

W pracy przedstawiono wiele obszarów, które na skutek decyzji politycznych powodują znaczne obciążenia finansowe w bieżącym funkcjonowaniu uczelni. To chociażby odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych³⁹², który znacznie obciąża budżety uczelni wyższych. Rozwiązanie problemu nie jest trudne, wymaga zmiany zapisy w jednym artykule ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce i wymaga – co najważniejsze - decyzji politycznych. Wymaga rozmów ze związkami zawodowymi. W wyniku braku podjęcia tych rozmów, odkładania rozwiązania problemu w czasie, dziś uczelnie stoją przed dużym wyzwaniem jak i skąd zabezpieczyć środki finansowe na dokonanie odpisu na ZFŚŚ. Ministerstwo zostawiło uczelnie same sobie.

Propozycje rekomendacji przedstawiono poniżej.

1. Algorytm

W Polsce istnieje duża różnorodność uczelni – od dużych uniwersytetów badawczych po mniejsze uczelnie zawodowe. Znalezienie modelu finansowania, który równomiernie wspiera rozwój wszystkich typów instytucji, jednocześnie promując doskonałość naukową i innowacyjność, jest znaczącym wyzwaniem. Jak już wielokrotnie podkreślono w niniejszej pracy, algorytm ma zadanie dystrybucyjne (nie kreacyjne). Ma podzielić środki z budżetu państwa przeznaczone na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego i badawczego. Jak wykazała przeprowadzona analiza, algorytm zmieniał się bardzo często i promował to, co było ważne dla władz publicznych w danym okresie. Przez prawie 25 lat promował i zachęcał uczelnie do rekrutowania jak największej liczby studentów, by po tym czasie wprowadzić ograniczenie i przeciwdziałać masowości kształcenia (które i tak w wyniku niżu demograficznego w zasadzie się skończyło). Premiował osiągnięcie przez nauczycieli akademickich kolejnych stopni i tytułów, by w 2018 r. (w wyniku decyzji politycznych) wprowadzić premiowanie nauczycieli zatrudnionych na określonych stanowiskach (habilitacja stała się niewymagana). Eksperymentowano ze stałą przeniesienia (od 0,9 do 0,65, a może 0,5?). W części projektowanej brano pod uwagę różne projekty, a raczej ich liczbę. Wprowadzano kolejne składniki doskonałości, jakości. Raz brano pod uwagę studentów niestacjonarnych, a innym razem – nie liczono ich zupełnie. W 2018 r. pojawił się składnik „nakładowy” w części badawczej. Jego wartość pochodzi ze sprawozdania, które sporządzają

³⁹² Opisano szczegółowo w Rozdziale I, punkt 1.3 1.3. Kluczowe zmiany w polityce finansowej państwa dotyczącej uczelni wyższych

uczelnie (PNT)³⁹³. Od momentu wprowadzenia tego składnika, okazało się, że nakłady na naukę

w Polsce znacznie wzrosły. Powód jest prosty. Dopuszczono, by w sprawozdaniu PNT (w ślad za nim w składniku nakładowym występującym w algorytmie podziału środków) wykazać koszty osobowego funduszu płac nauczycieli akademickich, którzy prowadzą badania. Oczywiście w proporcji czasu jaki przeznaczają na badania do czasu ogółem. Zaangażowanie czasu pracy na rzecz badań określa uczelnia w regulaminie pracy.

Uczelnie starają się dostosowywać do reguł algorytmu. Zatrudniają pracowników na określonych stanowiskach, umiędzynarodawiają kształcenie, pozyskują kolejne projekty. Jaki jest efekt takiego działania? Uczelnie, które od początku lat 80 otrzymywały wysoką dotację/subwencję, nadal otrzymują ją na wysokim poziomie. Uczelnie, które „na starcie” otrzymały mniejsze środki – nadal otrzymują dotację/subwencję ledwo wystarczającą na „przeżycie”. Wynika to z prostej przyczyny. Uczelnie „biedniejsze” zawsze musiały ograniczać zatrudnienie kadry akademickiej, wynagradzać pracowników na poziomie minimalnym, zaciągać kredyty by wybudować, wyposażać posiadaną bazę dydaktyczno - badawczą. Oferowały zatem gorsze warunki zatrudnienia, niż duże uniwersytety czy politechniki. W efekcie w składniku kadrowym osiągały niższe wartości. Cierpiał na tym też składnik studencki, który miał zasadniczy wpływ na wynik algorytmu. Młodzież chciała studiować w większych ośrodkach akademickich, które mogły zaoferować lepiej wyposażoną bazę laboratoryjną, sportową, socjalną, a także ofertę klubów studenckich.

W ocenie autorki pracy, algorytm powinien zostać uproszczony. Powinien uwzględniać trzy składniki:

- 1) Składnik studencki,
- 2) Składnik kadrowy,
- 3) Składnik utrzymania uczelni.

Składnik studencki powinien zawierać liczbę studentów stacjonarnych: I i II stopnia, krajowych i zagranicznych, z odpowiednimi wagami wynikającym z kosztochłonności studiów. W składniku studenckim powinna zostać zwiększona waga dla studentów określonych kierunków (np. medycznych).

Składnik kadrowy powinien brać pod uwagę liczbę nauczycieli akademickich z odpowiednio przypisanymi wagami i w zależności od posiadanych przez nich stopni i tytułów. W przypadku nauczycieli – obcokrajowców współczynnik wagowy powinien być wyższy.

³⁹³ PNT-01 Sprawozdanie o działalności badawczej i rozwojowej (B + R), Główny Urząd Statystyczny

W opinii autorki, również nauczyciele zatrudnieni na tzw. drugim etacie powinni być uwzględnieni w algorytmie, z mniejszą wagą. Ustawa dopuszcza przecież zatrudnienie nauczyciela akademickiego u dwóch różnych pracodawców³⁹⁴. W składniku kadrowym powinni być ujęci uczestnicy szkół doktorskich z przypisanymi wagami, wynikającymi z kosztochłonności dosiekany naukowej, w której prowadzą badania.

Składnik kadrowy powinien również uwzględniać pracowników niebędących nauczycielami akademickimi, z określoną wagą. Liczba tych pracowników powinna być oczywiście ograniczona (np. wskaźnikowo w stosunku do liczby nauczycieli akademickich). W obecnym algorytmie nie ma mowy o tej grupie pracowniczej. Nie ma na nią „miejsca”. Jednak Ustawa prawo o szkolnictwie wyższym i nauce odnosi się również do grupy niebędących nauczycielami.

Składnik utrzymania uczelni mógłby być zryczałtowaną kwotą, zależną od wielkości uczelni, przeznaczoną na utrzymanie jej zasobów. Szkoły wyższe mogłyby opłacać w ramach tego składnika pozostałe koszty stałe takie jak media czy utrzymanie infrastruktury dydaktycznej i badawczej. Do obliczenia kwoty ryczałtowej byłoby można skorzystać metodę stosowaną przy realizacji różnego rodzaju projektów – koszty pośrednie.

Składnik utrzymania uczelni mógłby też stanowić proporcję liczby studentów i pracowników do posiadanej bazy dydaktycznej i badawczej. Dane dotyczące liczby studentów i pracowników oraz bazy dydaktycznej uczelni są ujęte w Zintegrowanym Systemie Informacji o Szkolnictwie Wyższym (POL-on). Taki składnik mógłby też zmobilizować do przemyślenia podejmowanych przez uczelnie decyzji o znacznej rozbudowie kampusów i ich ekonomicznego uzasadnienia. W dobie „zaciskania pasa” duże znaczenie ma racjonalne dysponowanie i tak już ograniczonymi środkami z budżetu państwa. W przypadku uczelni, posiadane nieruchomości wraz z wyposażeniem, mają kluczowe znaczenie dla realizacji i jakości badań naukowych oraz procesów dydaktycznych. Ich stan ma również istotny wpływ na wizerunek uczelni. W związku z tym, planowanie budowy nowych obiektów powinno być ściśle powiązane z prognozowaną liczbą przyszłych studentów oraz prowadzonymi przez uczelnie badaniami naukowymi.

W części dotyczącej składnika utrzymania uczelni powinno się zapewnić dodatkowe finansowanie związane z utrzymaniem jednostek klinicznych, kształcenia na bazie obcej lub innej możliwości ubiegania się o dodatkowe środki na kształcenie lekarzy

³⁹⁴ W opinii autorki zgoda ustawodawcy na zatrudnienie u dwóch różnych pracodawców nie jest zgodna z Kodeksem Pracy.

W opinii autorki nie zasadne jest utrzymywanie składnika badawczego w algorytmie podziału środków dla uczelni wyższych. Uzyskane stopnie i tytuły są promowane w algorytmie w części kadrowej. Udział uczelni w składniku badawczym i tak poprzedzony jest przeprowadzeniem ewaluacji jednostek naukowych i uzależniony jest od jej wyników. Powinno powrócić się do finansowania nauki w ramach odrębnego strumienia. Środki na działalność badawczą nadal mogłyby być przyznawane jednostkom naukowym na podstawie osiągniętych przez nie wyników ewaluacji. Przy podziale środków na działalność naukową warto by było zastanowić się nad zastosowaniem odmiennych składników (kryteriów) podziału środków zależnych od dziedziny wiedzy i dyscypliny prowadzonej w jednostce.

Poprzez wyodrębnienie odrębnego strumienia finansowego przeznaczonego na działalność badawczą, uczelnie miałyby zagwarantowane środki na prowadzenie działalności naukowej. W obecnym systemie finansowym, uczelnia, która uzyska w algorytmie wynik np. „-2%” zmuszona jest do ograniczenia środków przeznaczanych m.in. na prowadzenie badań na uczelni.

Ponadto wskazać należy uruchomione przez Ministerstwo programy „Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza” czy „Regionalna Inicjatywa doskonałości”. W ramach wskazanych programów uczelnie mogą doposażyć posiadane laboratoria czy też wybudować zupełnie nową bazę laboratoryjną. Poza tym, środki na działalność badawczą mogą być pozyskiwane w formie dotacji celowych, w ramach konkursów ogłaszanych np. przez NCN, NCBiR czy MNiSW.

2. Badanie sytuacji finansowej uczelni

W obliczu zmieniającego się otoczenia politycznego, społecznego i gospodarczego, polskie uczelnie muszą podejmować strategiczne decyzje, aby zapewnić swoją stabilność finansową i konkurencyjność na rynku edukacyjnym. Do tego niezbędna jest bieżąca i rzetelna informacja ekonomiczna, bez której niemożliwe jest podejmowanie decyzji o charakterze gospodarczym. Uczelnie działają w warunkach gospodarki rynkowej. W warunkach dużej niepewności i ryzyka. Determinuje to potrzebę ciągłego monitorowania sytuacji ekonomicznej i kondycji finansowej uczelni. Kondycja finansowa publicznego obszaru szkolnictwa wyższego powinna być analizowana i kontrolowana przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Zdaniem autorki, MNiSW powinno dokonywać oceny np. raz w roku.

Jak już wskazano w niniejszej pracy, nie można dokonać oceny sytuacji finansowej posilając się tylko czy patrząc tylko na wynik finansowy uczelni wyższych. Wynik ten często

uspokaja. Nie oddaje faktycznego stanu finansów badanej jednostki. Jest jedynie informacją, z którą – bez głębszej analizy – niewiele można zrobić.

Do ceny można do tego zastosować wskaźniki finansowe takie jak: wskaźnik bieżącej płynności, wskaźnik płynności środków pieniężnych, wskaźnik udziału kapitału obrotowego w aktywach, wskaźnik ogólnego zadłużenia czy wskaźnik pokrycia aktywów trwałych kapitałem własnym. Jednak są to wskaźniki, które nie w pełni oddadzą faktyczny finansowy jednostek nienastawionych na zysk. Natomiast można do oceny zastosować metody dyskryminacyjne³⁹⁵, wykorzystujące jedynie obligatoryjne sprawozdanie finansowe uczelni. MNiSW posiada wszystkie niezbędne materiały, dane finansowe, w tym sprawozdanie finansowe by móc takiej oceny dokonać.

Poniżej wskazano dwa modele, które mogą być użyte przez MNiSW do oceny kondycji finansowej uczelni. Modele zostały wskazane przez Anne Ćwiąkała-Małys, Pawła Łagowskiego³⁹⁶, jako te, które najbardziej oddają sytuację finansową badanych szkół węższych.

1) Model E. Mączyńskiej

$$W = (1,5X_1) + (0,08X_2) + (10X_3) + (5X_4) + (0,3X_5) + (0,1X_6)$$

Równanie 1 Równanie stosowane w Modelu E. Mączyńskiej

gdzie:

X_1 – relacja zysku brutto wraz z amortyzacją do zobowiązań ogółem

X_2 – relacja aktywów ogółem do zobowiązań ogółem

X_3 – relacja zysku operacyjnego do aktywów

X_4 – relacja zysku operacyjnego do przychodów ze sprzedaży

X_5 – relacja wartość zapasów do przychodów ze sprzedaży

X_6 – relacja aktywów ogółem do przychodów ze sprzedaży

Interpretacja wyników modelu:

$W = 0$ – wartość graniczna

$W < 0$ – jednostka zagrożona upadłością

$0 < W < 1$ – nie występuje zagrożenie upadłością, niemniej sytuacja jednostki jest dość skomplikowana

$1 < W < 2$ – jednostka w dobrej kondycji finansowej

³⁹⁵ A. Ćwiąkała-Małys, Zastosowanie polskich modeli ostrożnościowych do oceny kondycji finansowej publicznego szkolnictwa wyższego w Polsce, Wybrane problemy zarządzania i finansów w sektorze publicznym i prywatnym, XVIII Tom, 11 Zeszyt, III część, Warszawa 2017, str. 283-296

³⁹⁶ Ibidem

$W > 2$ – jednostka w bardzo dobrej kondycji finansowej

2) Model Wierzby

$$W = (3,26X_1) + (2,16X_2) + (0,3X_3) + (0,69X_4)$$

Równanie 2 Równanie stosowane w Modelu Wierzby

gdzie:

X_1 – relacja zysk z działalności operacyjnej pomniejszony o amortyzację do aktywów ogółem

X_2 – relacja zysk z działalności operacyjnej pomniejszony o amortyzację do sprzedaży produktów

X_3 – relacja aktywów obrotowych do zobowiązań ogółem

X_4 – relacja kapitału obrotowego do aktywów ogółem

Interpretacja wyników modelu:

$W > 0$ jednostki niezagrożone upadłością

$W < 0$ jednostki zagrożone upadłością

Poniżej przedstawiono obliczenia przeprowadzone według wskazanych wyżej modeli ostrożnościowych dla Uniwersytetu Zielonogórskiego. Wynika z nich jednoznacznie, że sytuacja uczelni przez ostatnie 13 lat jest bardzo trudna:

- według E. Mączyńskiej
 - a) tylko w 2011 r. sytuacja finansowa uczelni była bardzo dobra,
 - b) w latach 2010, 2013 i 2023 – wg wskaźników – uczelnia była zagrożona upadłością
 - c) w latach 2012, 2015, 2016, 2017, 2018, 2021 i 2022 - nie występowało zagrożenie upadłością, niemniej sytuacja jednostki jest dość skomplikowana
 - d) w latach 2014, 2019 i 2020 - uczelnia była w dobrej kondycji finansowej
- według Wierzby
 - a) w latach 2010, 2012, 2013, 2015, 2016, 2017, 2018, 2022 i 2023 – uczelnia była zagrożona upadłością, w pozostałych latach nie była nią zagrożona.

W ocenie autorki pracy, modele te nie są skomplikowane, a dane niezbędne do obliczeń są dostępne. Jak podają autorzy artykułu „Zastosowanie polskich modeli ostrożnościowych do oceny kondycji finansowej publicznego szkolnictwa wyższego w Polsce”, zastosowanie modeli ostrożnościowych nie dostarcza sposobów powodujących poprawę sytuacji ekonomiczno – finansowej uczelni. Stanowi jednak narzędzie analityczne, które umożliwia badanie kondycji

finansowej danej uczelni wyższej działającej w polskich warunkach. Przeprowadzając analizę uczelni przy zastosowaniu modeli ostrożnościowych ministerstwo mogłoby dokonać oceny uczelni, wskazać te, o nie najlepszej sytuacji ekonomiczno-finansowej i te, których sytuacja jest zadawalająca. W ocenie autorki pracy, taka ocena stanowi bardzo istotną informację nie tylko dla MNiSW, w procesie racjonalnego zarządzania środkami otrzymywanymi przez uczelnie z budżetu państwa.

Jest jeszcze trzeci sposób na zbadanie sytuacji finansowej uczelni. Można do tego celu zastosować wyliczenia, które wskazane są Rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego³⁹⁷. Art. 5 wskazuje, opis działań planowanych w celu zrównoważenia kosztów działalności uczelni publicznej z jej przychodami, a pkt. 5 ust. 1 jaką wartość powinny osiągnąć relacja sumy zobowiązań krótkoterminowych i krótkoterminowych rozliczeń międzyokresowych ujmowanych w pasywach do sumy aktywów obrotowych i środków trwałych w budowie, wynikających z bilansu. Relacja ta powinna nie przekraczać poziomu 1,0. Co prawda rozporządzenie straciło już moc (po wejściu w życie Ustawy 2.0), niemniej jednak zasada w nim zawarta mogłaby posłużyć do zbadania kondycji uczelni polskich. Po przeprowadzeniu analizy na podstawie wskazanego rozporządzenia na przykładzie Uniwersytetu Zielonogórskiego, również należy wskazać, że sytuacja uczelni (za wyjątkiem 2020 i 2021 r) była bardzo zła.

Wyżej wskazano trzy, z wielu modeli, na podstawie których można dokonać oceny kondycji finansowej polskich uczelni. Jak przedstawiają wyniki, w każdym modelu zła sytuacja Uniwersytetu Zielonogórskiego potwierdza się. Oznacza to, że wybierając jedną z metod obliczeń, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego mogłoby dokonać oceny sytuacji każdej z uczelni.

³⁹⁷ Rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 października 2011 r. w sprawie zakresu i trybu realizacji programu naprawczego prowadzącego do uzyskania równowagi finansowej uczelni publicznej Dz.U.2017.1847 t, 2011

Tabela 51 Model E. Mączyńskiej

Lp.	Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1.	zysk brutto + amortyzacja	1 233,4	23 018,6	6 149,0	- 155,0	15 311,2	10 502,6	14 404,8	17 962,5	19 417,0	34 434,5	30 408,0	18 253,2	11 610,6	- 5 819,4
2.	zobowiązania ogółem	77 876,2	89 029,1	99 834,7	145 542,5	106 099,0	110 043,5	96 284,0	111 140,3	123 829,7	102 546,3	116 720,9	155 965,5	130 522,1	136 112,3
3.	X_1	0,02	0,26	0,06	- 0,00	0,14	0,10	0,15	0,16	0,16	0,34	0,26	0,12	0,09	- 0,04
4.	suma bilansowa	202 060,6	223 498,3	252 469,6	302 375,1	310 502,6	309 280,9	289 601,3	351 866,8	354 168,5	387 118,4	409 937,0	419 696,8	387 926,2	363 837,6
5.	zobowiązania ogółem	77 876,2	89 029,1	99 834,7	145 542,5	106 099,0	110 043,5	96 284,0	111 140,3	123 829,7	102 546,3	116 720,9	155 965,5	130 522,1	136 112,3
6.	X_2	2,59	2,51	2,53	2,08	2,93	2,81	3,01	3,17	2,86	3,78	3,51	2,69	2,97	2,67
7.	wynik finansowy brutto	- 4 153,3	16 896,6	- 1 221,1	- 8 575,5	9 245,6	992,0	3 158,5	3 637,5	6 465,6	22 241,1	18 322,5	6 124,0	- 2 494,0	- 19 731,3
8.	suma bilansowa	202 060,6	223 498,3	252 469,6	302 375,1	310 502,6	309 280,9	289 601,3	351 866,8	354 168,5	387 118,4	409 937,0	419 696,8	387 926,2	363 837,6
9.	X_3	- 0,02	0,08	- 0,00	- 0,03	0,03	0,00	0,01	0,01	0,02	0,06	0,04	0,01	- 0,01	- 0,05
10.	wynik finansowy brutto	- 4 153,3	16 896,6	- 1 221,1	- 8 575,5	9 245,6	992,0	3 158,5	3 637,5	6 465,6	22 241,1	18 322,5	6 124,0	- 2 494,0	- 19 731,3
11.	przychody ze sprzedaży	134 148,7	135 406,6	128 813,0	129 597,5	133 388,1	145 013,4	148 143,9	162 070,5	166 755,8	211 890,8	208 757,9	214 523,9	218 143,2	237 901,7
12.	X_4	- 0,03	0,12	- 0,01	- 0,07	0,07	0,01	0,02	0,02	0,04	0,10	0,09	0,03	- 0,01	- 0,08
13.	zapasy	372,6	415,5	479,3	488,4	463,1	457,0	467,2	457,1	354,4	366,9	391,2	413,4	466,1	469,4
14.	przychody ze sprzedaży	134 148,7	135 406,6	128 813,0	129 597,5	133 388,1	145 013,4	148 143,9	162 070,5	166 755,8	211 890,8	208 757,9	214 523,9	218 143,2	237 901,7
15.	X_5	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
16.	przychody ze sprzedaży	134 148,7	135 406,6	128 813,0	129 597,5	133 388,1	145 013,4	148 143,9	162 070,5	166 755,8	211 890,8	208 757,9	214 523,9	218 143,2	237 901,7
17.	suma bilansowa	202 060,6	223 498,3	252 469,6	302 375,1	310 502,6	309 280,9	289 601,3	351 866,8	354 168,5	387 118,4	409 937,0	419 696,8	387 926,2	363 837,6
18.	X_6	0,66	0,61	0,51	0,43	0,43	0,47	0,51	0,46	0,47	0,55	0,51	0,51	0,56	0,65
19.	$W = (1,5X_1) + (0,08X_2) + (10X_3) + (5X_4) + (0,3X_5) + (0,1X_6)$	- 0,06	2,03	0,25	- 0,41	1,14	0,48	0,73	0,76	0,89	1,96	1,61	0,73	0,31	- 0,74

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersytetu Zielonogórskiego

Tabela 52 Model Wierzby

Lp.	Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1.	zysk z działalności operacyjnej - amortyzacja	- 7 891,5	12 275,3	- 8 886,8	- 15 486,1	4 743,5	- 7 251,0	- 6 750,0	- 9 170,8	- 5 795,4	10 632,9	1 767,5	- 5 571,1	- 15 578,3	- 32 303,9
2.	aktywa ogółem	202 060,6	223 498,3	252 469,6	302 375,1	310 502,6	309 280,9	289 601,3	351 866,8	354 168,5	387 118,4	409 937,0	419 696,8	387 926,2	363 837,6
3.	X_1	- 0,04	0,05	- 0,04	- 0,05	0,02	- 0,02	- 0,02	- 0,03	- 0,02	0,03	0,00	- 0,01	- 0,04	- 0,09
4.	zysk z działalności operacyjnej - amortyzacja	- 7 891,5	12 275,3	- 8 886,8	- 15 486,1	4 743,5	- 7 251,0	- 6 750,0	- 9 170,8	- 5 795,4	10 632,9	1 767,5	- 5 571,1	- 15 578,3	- 32 303,9
5.	sprzedaż produktów	133 742,2	135 406,6	128 473,8	129 408,5	133 159,4	144 937,6	147 720,9	161 740,2	166 483,0	211 908,0	208 733,6	207 320,9	216 026,8	243 822,8
6.	X_2	- 0,06	0,09	- 0,07	- 0,12	0,04	- 0,05	- 0,05	- 0,06	- 0,03	0,05	0,01	- 0,03	- 0,07	- 0,13
7.	aktywa obrotowe	14 508,7	30 424,5	21 701,3	26 588,0	36 572,5	32 353,1	28 792,0	48 984,6	63 086,2	66 799,6	116 342,3	130 267,1	93 115,6	65 355,4
8.	zobowiązania ogółem	77 876,2	89 029,1	99 834,7	145 542,5	106 099,0	110 043,5	96 284,0	111 140,3	123 829,7	102 546,3	116 720,9	155 965,5	130 522,1	136 112,3
9.	X_3	0,19	0,34	0,22	0,18	0,34	0,29	0,30	0,44	0,51	0,65	1,00	0,84	0,71	0,48
10.	kapitał obrotowy	- 52 881,0	- 49 099,6	- 70 969,5	- 109 654,8	- 39 631,8	- 58 735,2	- 58 383,5	- 56 076,9	- 55 929,8	- 32 151,4	3 074,1	- 7 407,2	- 21 059,6	- 49 218,9
11.	aktywa ogółem	202 060,6	223 498,3	252 469,6	302 375,1	310 502,6	309 280,9	289 601,3	351 866,8	354 168,5	387 118,4	409 937,0	419 696,8	387 926,2	363 837,6
12.	X_4	- 0,26	- 0,22	- 0,28	- 0,36	- 0,13	- 0,19	- 0,20	- 0,16	- 0,16	- 0,08	0,01	- 0,02	- 0,05	- 0,14
13.	$W = (3,26X_1) + (2,16X_2) + (0,3X_3) + (0,69X_4)$	- 0,38	0,33	- 0,39	- 0,62	0,14	- 0,23	- 0,22	- 0,19	- 0,08	0,34	0,34	0,14	- 0,11	- 0,52

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersytetu Zielonogórskiego

Tabela 53 Kondycja finansowana Uniwersytetu Zielonogórskiego na podstawie Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 października 2011 r. w sprawie zakresu i trybu realizacji programu naprawczego prowadzącego do uzyskania równowagi finansowej uczelni publicznej

Lp.	Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1.	zobowiązania krótkoterminowe	39 177,8	44 086,2	55 087,7	66 753,4	48 918,0	49 422,6	41 105,9	44 870,1	56 594,1	52 141,5	58 734,9	66 816,9	57 166,2	53 241,1
2.	krótkoterminowe rozliczenia międzyokresowe	22 102,8	29 170,5	37 425,3	65 458,6	24 262,8	41 586,1	46 059,7	60 181,1	62 421,9	46 809,5	52 359,0	64 601,3	50 773,3	54 313,3
3.	razem	61 280,5	73 256,6	92 513,0	132 212,0	73 180,7	91 008,7	87 165,6	105 051,2	119 016,0	98 951,0	111 093,9	131 418,2	107 939,5	107 554,4
4.	suma aktywów obrotowych	14 508,7	30 424,5	21 701,3	26 588,0	36 572,5	32 353,1	28 792,0	48 984,6	63 086,2	66 799,6	116 342,3	130 267,1	93 115,6	65 355,4
5.	środki trwałe w budowie	9 478,3	12 364,2	28 429,4	60 615,5	8 447,3	1 135,9	1 579,6	514,1	3 154,2	262,9	201,3	7 861,7	10 587,5	1 731,2
6.	razem	23 987,0	42 788,8	50 130,7	87 203,5	45 019,8	33 488,9	30 371,6	49 498,7	66 240,4	67 062,5	116 543,6	138 128,8	103 703,1	67 086,6
wskaźnik (w.3/w.6)		2,55	1,71	1,85	1,52	1,63	2,72	2,87	2,12	1,80	1,48	0,95	0,95	1,04	1,60

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Uniwersytetu Zielonogórskiego

3. Zmiany w zakresie obowiązujących przepisów.

Wiele z obowiązujących przepisów – w opinii autorki – powinno ulec zmianie. Poniżej scharakteryzowano (opisane) te, które powodują zwiększenie kosztów funkcjonowania uczelni wyższych w Polsce.

1) wprowadzenie zmian do Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - prawo o szkolnictwie wyższym i nauce

Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, w świetle ustawy 2.0, zrezygnowało z instytucji tzw. minimum kadrowego dla studiów na danym kierunku, poziomie i profilu kształcenia. Od 1 października 2018 r., zgodnie z art. 73 zajęcia są prowadzone przez nauczycieli akademickich, zatrudnionych w danej uczelni, posiadających kompetencje i doświadczenie pozwalające na prawidłową realizację zajęć oraz przez inne osoby, które posiadają takie kompetencje i doświadczenie. Jedyne czego wymaga ustawa (art. 73 ust. 2), to to, że w ramach programu studiów o profilu:

1) praktycznym – co najmniej 50% godzin zajęć prowadzonych jest przez nauczycieli akademickich zatrudnionych w tej uczelni jako podstawowym miejscu pracy;

2) ogólnoakademickim – co najmniej 75% godzin zajęć prowadzonych jest przez nauczycieli akademickich zatrudnionych w tej uczelni jako podstawowym miejscu pracy.

Zgodnie z pismem MNiSW z dnia 12 października 2018 r.³⁹⁸, „*uczelnia odpowiada za jakość prowadzonego kształcenia (...). Skuteczność realizacji programu studiów, w tym uzyskiwane efekty uczenia się, a także poziom kompetencji i doświadczenia kadry dydaktycznej i naukowej będą weryfikowane przez Polską Komisję Akredytacyjną w ramach oceny programowej. Ministerstwo będzie prowadziło analizę skutków wprowadzonego przepisu i nie wyklucza ewentualnej korekty wymagań w tym zakresie - w trosce o jakość kształcenia.*”

Art. 125, ust. 1 wskazuje, że nauczyciel akademicki zatrudniony w uczelni publicznej, która jest jego podstawowym miejscem pracy, może, za zgodą rektora, podjąć lub kontynuować dodatkowe zatrudnienie tylko u jednego pracodawcy prowadzącego działalność dydaktyczną lub naukową.

Wymienione artykuły dopuszczają zatrudnienie na dwóch etatach, u dwóch różnych pracodawców. Nie zabraniają również pracy nauczycielom akademickim u innych pracodawców prowadzących działalność dydaktyczną lub naukową w ramach umów cywilno – prawnych.

³⁹⁸ <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/pisma-urzedowe/zniesienie-minimum-kadrowego-na-uczelniach-w-swietle-185037084>

Zmiany dokonane w ustawie wynikały z decyzji politycznych i rynkowym podejściu do szkół wyższych. Spowodowały dalszą ekspansję ilościową szkół wyższych m.in. w sektorze niepublicznym. Obniżenie wymagań, zwłaszcza związanymi z wymogami kadrowymi, ułatwiło uruchamianie nowych kierunków kształcenia i rekrutowanie studentów. Decyzja Ministerstwa w tym zakresie jest niezrozumiała. Przecież już w 2018 r. doskonale wiedziano o postępującym niżu demograficznym, mówiono o zbyt dużej licznie szkół wyższych w Polsce. Pomimo to, powstawały kolejne uczelnie.

Powyższe zapisy znacznie ułatwiają skompletowanie wymaganej kadry akademickiej. Pozwalają na podjęcie pracy nie tylko u dwóch pracodawców, dopuszczają wieloetatowość i w efekcie doprowadzają do obniżenia jakości kształcenia. Przykładem tu może być przywoływane już Collegium Humanum, gdzie zajęcia odbywały się w trybie on-line i często prowadzone były przez nauczycieli zatrudnionych w ramach umów cywilno – prawnych.

Zdaniem autorki pracy powinny zostać przywrócone tzw. minima kadrowe jak również zmianie powinien ulec art. 125, który dopuszcza możliwość podjęcia przez nauczyciela akademickiego pracy w pełnym wymiarze czasu pracy u innego pracodawcy.

Przemawia za tym również fakt, że zgodnie z art. 127 ust. 1 nowej ustawy: Nauczyciela akademickiego obowiązuje system zadaniowego czasu pracy. Zadaniowy czas pracy definiowany jest w Kodeksie Pracy (art. 140 KP), który wskazuje na konieczność uwzględniania wymiar czasu pracy wynikającego z norm określonych w art. 129³⁹⁹ KP. Przesądzo tym samym też jednoznacznie również o normach czasu pracy nauczycieli. Zatrudniając nauczycieli akademickich na podstawie dwóch umów o pracę, w pełnym wymiarze czasu pracy akceptuje się pewną fikcję. Nauczyciel akademicki, w swoim II miejscu pracy, nie jest w stanie wykonać wszystkich zadań jakie wynika z regulaminów pracy, a przede wszystkim z Ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Należy pamiętać jeszcze o tym, że nauczyciele często oddelegowani są do pracy w projektach. Przy realizacji wielu z nich, muszą być sporządzane karty czasu pracy. Ponadto, uczestniczą w konferencjach, wyjazdach zagranicznych. W wielu przypadkach nie jest zatem możliwe zagwarantowanie chociażby dobowego odpoczynku wynikającego z Kodeksu Pracy.

³⁹⁹ Art. 129 KP § 1. Czas pracy nie może przekraczać 8 godzin na dobę i przeciętnie 40 godzin w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym 4 miesięcy, z zastrzeżeniem art 135–138, art. 143 system skróconego tygodnia pracy i art. 144 system pracy weekendowej.

Ograniczenie możliwości zatrudnienia u drugiego pracodawcy prowadzącego działalność dydaktyczną lub naukową, albo chociaż ograniczenie tej możliwości do ½ etatu, może uderzyć w wiele niepublicznych uczelni. Szkolnictwo niepubliczne istnieje przede wszystkim dzięki zaangażowaniu na dodatkowy etat kadry akademickiej mającej swe podstawowe miejsce pracy w szkołach publicznych. Postawienie ich przed koniecznością wyboru jednego miejsca pracy może pozbawić kadry dydaktycznej wiele szkół niepublicznych.

Silne uczelnie niepubliczne na pewno obroniłyby się. Te słabsze musiałyby podjąć decyzję o dalszym funkcjonowaniu. Może w takim przypadku mogłaby przyjąć pomocą konsolidacja.

2) wprowadzenie zmian do Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - prawo o szkolnictwie wyższym i nauce - Zasady naliczania odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych.

Jak już wskazano wyżej, Uczelnie publiczne, zgodnie z art. 144. 1. Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce dokonują odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla pracowników uczelni w wysokości 6,5% planowanych przez uczelnię w roku poprzednim rocznych wynagrodzeń osobowych. Zapis Ustawy, w ocenie autorki, jest niewłaściwy. Dlaczego odpis ma być dokonywany od planowanych przez uczelnię w roku poprzednim rocznych wynagrodzeń osobowych, skoro w roku poprzednim wynagrodzenia są już wypłacone. Odpis powinien odnosić się do wynagrodzeń wypłaconych w poprzednim roku. Ponadto, wynagrodzenia corocznie ulegają zwiększeniu (np. minimalna płaca krajowa). Wzrostowi ulega również podstawa do naliczenia odpisu dla emerytów związana z corocznym wzrostem najniższej emerytury i renty. Wysokość odpisu będzie się zatem systematycznie zwiększać. Jak już wskazano, uczelnie nie otrzymują specjalnych środków z przeznaczeniem na fundusz socjalny.

Obecnie obowiązujący sposób naliczania odpisów na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych stanowi szczególną regulację, która wyróżnia uczelnie publiczne na tle innych podmiotów i znacząco zwiększa koszty funkcjonowania uczelni. Zgodnie z przywołanym przepisem, uczelnie są zobligowane do przekazania 75% planowanego odpisu do końca maja każdego roku, a pozostała część – 25% do końca września każdego roku. Tak skonstruowany przepis może doprowadzić do tego, że uczelnie będą musiały posiłkować się kredytem by móc zabezpieczyć środki na dokonanie właściwego odpisu. Należy wskazać, że nie ma możliwości odstąpienia od naliczenia i przekazania środków finansowych na wyodrębnione konto bankowe ZFŚS, nawet przy przychylności

przedstawicieli związków zawodowych. Hipotetycznie uczelnia może nie mieć środków na wynagrodzenia pracowników, ale opis na ZFŚS będzie musiała utworzyć.

Na podstawie przytoczonych argumentów przepis obligujący uczelnie do przekazywania tak znacznych środków na fundusz socjalny ;powinien ulec zmianie. Uczelnie powinny być traktowane tak jak pozostali pracodawcy w Polsce. Proponowane brzmienie przepisu to: „Dla pracowników uczelni publicznych dokonuje się odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych zgodnie z zasadami zapisanymi w Ustawie o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych ”. Takie rozwiązanie byłoby korzystne z punktu widzenia finansów uczelni. Jednocześnie uczelnia jako pracodawca byłaby traktowana na równi z innymi pracodawcami funkcjonującymi w gospodarce rynkowej.

3) Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁴⁰⁰

Przedstawione uregulowania prawne dotyczące podatników objętych podatkiem VAT powinny być, zdaniem autorki, zmienione. Uczelnie, pomimo spełnienia przesłanek, które narzucają przepisy ustawy o podatku VAT, nie prowadzą przecież działalności gospodarczej wynikającej z jej definicji, która została zawarta w ustawie. Art. 5 ust. 2 ustawy o podatku VAT mówi, że działalność gospodarczą prowadzą „producenci, handlowcy bądź usługodawcy”. Są to podmioty profesjonalnie zajmujące się prowadzeniem działalności gospodarczej. Działalność uczelni wyższych to przede wszystkim kształcenie, promowanie kadr naukowych, upowszechnianie osiągnięć naukowych, prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, rozwijanie twórczości naukowej, uczestniczenie w pracach organizacyjnych uczelni. Uczelnia wypełnia zatem misję nałożoną na nią przez państwo, realizuje zadania polityki publicznej.

Ze zwolnieniu z podatku korzysta kształcenie na poziomie wyższym, prowadzenie studiów podyplomowych, kursów dokształcających oraz szkoleń o charakterze zawodowym lub związanych z przekwalifikowaniem zawodowym. Ze zwolnienia korzysta również zakwaterowanie studentów i doktorantów w domach studenckich prowadzonych przez uczelnie. większość kosztów ponoszonych przez uczelnie to właśnie koszty związane z wymienionymi zadaniami uczelni. Jeżeli świadczone przez uczelnie usługi edukacyjne podlegają zwolnieniu z podatku VAT, to dlaczego towary, usługi kupowane przez uczelnie na poczet świadczonych usług edukacyjnych obciążane są podatkiem VAT? Jak wskazano w punkcie 5.1.7, Koszty podatku stanowią znaczny koszt nabywanych przez uczelnie towarów i usług. Warto wspomnieć w tym miejscu, że na podstawie art. 83 ust. 1 pkt 26

⁴⁰⁰ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług Dz.U.2024.361 , 2014

ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług oraz uproszczenia warunków do ich stosowania, ustawodawca ustanowił opodatkowanie stawką 0% dostawy wybranego sprzętu komputerowego dla placówek oświatowych oraz dla organizacji humanitarnych, charytatywnych lub edukacyjnych w celu dalszego nieodpłatnego przekazania placówkom oświatowym. Niestety katalog stanowiący załącznik do ustawy o VAT przestał być dostosowany do aktualnej sytuacji. Ponadto, by skorzystać z zakupu ze stawką 0% należy spełnić określone w ustawie warunki, które wydłużają proces zakupu o minimum 3 – 4 tygodnie. Te warunki to m.in. posiadania stosownego zamówienia potwierdzonego przez organ nadzorujący daną placówkę oświatową, zgodnie z odrębnymi przepisami - w przypadku dostawy dla placówek oświatowych, posiadania kopii umowy o nieodpłatnym przekazaniu sprzętu komputerowego placówce oświatowej oraz posiadania stosownego zamówienia potwierdzonego przez organ nadzorujący placówkę oświatową, zgodnie z odrębnymi przepisami - w przypadku dostawy dla organizacji humanitarnych, charytatywnych lub edukacyjnych w celu dalszego nieodpłatnego przekazania placówkom oświatowym. Ponadto, dostawca sprzętu jest zobowiązany do przekazania kopii ww. dokumentów do właściwego urzędu skarbowego.

Mając powyższe na uwadze, warto by było skorzystać z już istniejącego zapisu (art. 83 ust. 1 pkt 26 ustawy) i rozbudować go o inne zakupy i usługi świadczone na rzecz działalności edukacyjnej. Dokonując zmian można by było również uprościć procedurę ubiegania się o zastosowanie 0% stawki VAT.

4) podatek dochodowy od przychodów z budynków

Zgodnie o obowiązujących przepisami, podatnicy są zobowiązani za każdy miesiąc obliczać podatek od przychodów z budynków i wpłacać go na rachunek urzędu skarbowego w terminie do 20 dnia miesiąca następującego po miesiącu, za który płacony jest podatek. Jeżeli podatku od przychodów z budynków jest niższy od kwoty zaliczki na podatek dochodowy za dany miesiąc, podatnicy mogą nie wpłacać. W zeznaniu podatkowym dokonuje się odliczenia kwoty podatku od przychodów z budynków zapłaconego i nieodliczonego w trakcie roku podatkowego.

Przyjęte rozwiązania pominęły jednak specyfikę rozliczeń podatkowych uczelni. Uczelnie zostały potraktowane jak przedsiębiorcy, którzy czerpią zyski z przychodów z wynajmów powierzchni. Znaczna część przychodów uczelni korzysta z przedmiotowych zwolnień z opodatkowania. Dochody uczelni, ze względu na ich wydatkowanie na cele społecznie użyteczne i przeznaczenie korzystają – w istotnej części – ze zwolnienia z opodatkowania.

Skutkuje to tym, że zobowiązania podatkowe uczelni w zakresie podatku dochodowego są niewielkie w stosunku do skali działalności uczelni. Sytuacja taka jest skutkiem polityki podatkowej państwa, a nie przejawem jakiegokolwiek optymalizacji podatkowej. Wprowadzenie podatku od przychodów z budynków w stosunku do uczelni wyższych zaburzyło spójność tej polityki. Dochody szkół wyższych przeznaczone na ich działalność statutową dalej korzystają ze zwolnienia, ale wartość budynków wykorzystywanych w tej działalności (jako przychód z budynków) została objęta opodatkowaniem.

Co istotne, uczelnie nie mogą – tak jak inni podatnicy – zniwelować ciężaru tego podatku stosując wskazane wyżej odliczenia w trakcie roku podatkowego lub po jego zakończeniu. Wynika to z tego, że kwoty należnych zaliczek na podatek oraz rocznych zobowiązań podatkowych są znacznie niższe od wartości podatku od przychodów z budynków. Szkoły wyższe ponoszą zatem ciężar ekonomiczny podatku w trakcie roku tak, jakby były podmiotami stosującymi optymalizację podatkową.

W związku z powyższym, konieczne jest wprowadzenia do ustawy zwolnienia podmiotowego z opodatkowania przychodu z budynków ukształtowanego na przykład na zasadzie analogicznej do zwolnienia dochodów przeznaczonych na określone rodzaje działalności statutowej (tj. zwolnienia podmiotowo-przedmiotowego z art. 17 ust. 1 pkt ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 865, z późn. zm.) lub całkowitego wyłączenia uczelni spod przepisów ustawy.

5) Obowiązek związany z gromadzeniem i przekazywaniem szczegółowych danych o wydatkach do rejestru umów prowadzonego przez Ministra Finansów

Celem wprowadzenia zmian w ustawie, jak można przeczytać w uzasadnieniu, jest: „najlepszym środkiem przeciwdziałania korupcji jest jawność życia publicznego oraz nieustanne podnoszenie standardów stawianych osobom pełniącym funkcje publiczne. W obecnym stanie prawnym wydatki wielu instytucji gospodarujących publicznymi pieniędzmi są mało transparentne”.

Uczelnie będą musiały zamieszczać w rejestrze umowy zawarte w formie pisemnej, dokumentowej, elektronicznej albo innej formie szczególnej, których wartość przekroczy 500 zł. Skala informacji jakie będą miały być wprowadzane do rejestru prowadzonego przez Ministra Finansów, w przypadku uczelni, jest ogromna. Biorąc pod uwagę, że rejestr dotyczy również umów o pracę, umów cywilno – prawnych to będą tysiące dokumentów, które muszą być nie tylko wprowadzone, ale i aktualizowane. W rejestrze musi się znaleźć informacja o ewentualnym uzupełnieniu umowy, rozwiązaniu za zgodą stron umowy,

informacja o odstąpieniu od umowy czy wypowiedzeniu lub wygaśnięciu umowy. Informacje w rejestrze umów mają być zamieszczane bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie 14 dni od daty zawarcia umowy. Dane e rejestrze umów mają być powszechnie dostępne. Trzeba pamiętać również o tym, że za każdym razem niezbędna będzie również weryfikacja czy nie zachodzi podstawa do ograniczenia przekazania do rejestru umowy ze względu na prawo do prywatności bądź tajemnice kontraktu czy firmy.

Co bardzo istotne, niedopełnienie tego obowiązku prowadzenia, aktualizacji, udostępnienia lub wprowadzenia danych do rejestru umów, albo podaje w nim nieprawdziwe dane, podlega grzywnie lub ograniczeniu wolności albo pozbawieniu wolności do lat 2. Przypomnieć należy, że za wprowadzania danych do rejestru umów odpowiedzialny jest kierownik jednostki, czyli rektor.

Jest to dodatkowy obowiązek administracyjny nakładany na uczelnie, które przecież i tak są zobligowane do pełnej transparentności. Większość umów zawieranych jest przez uczelnie zgodnie z Prawem zamówień publicznych. Jest publicznie dostępna. Jaki jest zatem cel dublowania tych informacji? Wspomnieć należy również o konieczności zatrudnienia pracowników do obsługi takiego rejestru. I nie wystarczy tu jedna osoba, która będzie wprowadzała dane do systemu (na marginesie należy wskazać, że jeszcze nie wiadomo jaki to system). Oznacza to ponoszenie dodatkowych, nieuzasadnionych kosztów przez uczelnie.

Dodatkowym argumentem za zwolnieniem uczelni z tego obowiązku, jest planowane wprowadzenie przez Ministerstwo Finansów e-faktur. Niestety, nie jest wiadomo z jakim dniem wejdzie w życie Krajowy System e-Faktur (KSeF). 19 stycznia br. Minister Finansów poinformował, że KSeF nie wejdzie w życie zgodnie z pierwotnym planem, tj. dnia 1 lipca 2024 r. Powodem opóźnień są „krytyczne błędy w funkcjonowaniu systemu”. W opinii autorki, MNiSW powinno podjąć działania legislacyjne mające na celu zwolnienia uczelni publicznych z obowiązków związanych z gromadzeniem i przekazywaniem szczegółowych danych o wydatkach do rejestru umów prowadzonego przez Ministra Finansów, tj. obowiązków wynikających z art. 34a i art. 34b w związku z art. 34 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych

4. Wprowadzanie nowych rozwiązań prawnych

Wprowadzanie nowych aktów prawnych w Polsce w ostatnich latach odbywa się w sposób chaotyczny, nieprzemyślany i można powiedzieć zaskakujący. Liczba nowych regulacji jak

również zmienianych przepisów rośnie z roku na rok. Jak wskazano na portalu Prawo.pl⁴⁰¹, w 2023 roku ogłoszono aż 143 155 nowych aktów prawnych – ponad 15 tys. więcej niż rok wcześniej. 31 968 aktów było zmienianych przynajmniej raz. Najczęściej zmienianą ustawą była ustawa o PIT. Największym zaniedbaniem ze strony państwa jest niedbałość co zachowanie procesu legislacji, nieprzestrzeganie reguł dotyczących tworzenia prawa. Wiele przepisów wchodzi w życie z datą wsteczną - w momencie publikacji obywatel/przedsiębiorca/uczelnia dowiaduje się, że ustawa już dawno obowiązuje (w 2023 r. 95 aktów prawnych miało datę wejścia w życie wcześniejszą, niż moment publikacji aktu). Wiele jest wadliwych aktów prawnych czy też brakujących przepisów. Nie można liczyć na pewność prawa. Nie można w takiej sytuacji mieć zaufania do państwa. A przecież akty prawne to regulacje mające istotny wpływ na edukację, podatki, pracę, działalność gospodarczą, zdrowie, samorząd czy administrację, na nasze życie. Przepis zanim wejdzie w życie powinien być skonsultowany, przeanalizowany, sprawdzony pod kątem oddziaływania na inne regulacje prawne i konsekwencji tego oddziaływania.

Przykładem kolejnego działania „na szybko” i pod presją politycznych decyzji jest praca nad zmianą ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa oraz niektórych innych ustaw, w której przewiduje się możliwość dofinansowania z Funduszu Dopłat BGK przedsięwzięć, w wyniku których zostaną utworzone lub zmodernizowane pomieszczenia służące zapewnieniu potrzeb mieszkaniowych studentów. Od 2025 r. uczelnie publiczne będą miały możliwość występowania o dofinansowanie na budowy oraz remontów domów studenckich. Idea bardzo słuszna, ogłoszona przez Ministra Nauki i oczekiwana przez uczelnie i samych studentów. Zmiany do ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa nadziwuje Ministerstwo Rozwoju i Technologii, które „zaprosiło” do współpracy Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W ramach roboczych konsultacji dotyczących projektu ustawy, uczelnie zgłosiły istotne, z punktu widzenia uczelni, uwagi do noweli. Ustawa o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa nie jest oczywiście skierowana do uczelni, stąd dużo wątpliwości związanych z chociażby określeniem definicji pomieszczenia służącego zapewnieniu potrzeb mieszkaniowych studentów. Ustawa nakłada zapewnienie studentowi „zapewniające co najmniej 15 m² powierzchni mieszkalnej na jedną osobę.” Będzie to bardzo trudny warunek do spełnienia lub wręcz wykluczający w przypadku ubiegania się o środki na remont istniejącego akademika.

⁴⁰¹ <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/legislacja-w-2023-roku-poprawmy-prawo-raport,525589.html>

Uczelnie nie dysponują domami studenta spełniającymi wskazane wyżej warunki. W wielu przypadkach przebudowa pokoi studenckich pod potrzeby spełnienia standardu będzie niegospodarna, gdyż Uczelnie realizując dotąd inwestycje poniosły koszty na przystosowanie budynków np. do obowiązujących przepisów budowlanych, w tym przepisów p.poż i BHP. Istotną kwestią jest fakt, że „nie można zbyć lub zmienić przeznaczenia pomieszczenia służącego zapewnieniu potrzeb mieszkaniowych studentów, utworzonego z wykorzystaniem finansowego wsparcia przed upływem 25 lat od dnia rozliczenia kosztów przedsięwzięcia”. Co w sytuacji, gdy uczelnia nie będzie miała wystarczającej liczby studentów chcących skorzystać z akademika?. Najistotniejszą kwestią jest jednak odpłatność jaką ma ponosić student. Miesięczna opłata za korzystanie z pomieszczenia służącego zapewnieniu potrzeb mieszkaniowych studentów nie będzie mogła przekroczyć w skali roku iloczynu kwoty stanowiącej 4% wartości odtworzeniowej lokalu oraz liczby 15 (powierzchnia na jednego studenta). Wartość odtworzeniowa jest bezwzględnie niewystarczająca na pokrycie kosztów utrzymania domu studenta. Wskazać należy, że w wartości odtworzeniowej wliczone są już koszty mediów. Podstawą ustalenia opłaty są koszty utrzymania obiektów w przeliczeniu na miejsce noclegowe. Drugim elementem opłaty powinna być kwota wyliczona na podstawie przyjęcia wartości odtworzeniowej obiektu. W innym przypadku uczelnia będzie musiała dopłacać do utrzymania domów studenckich. I tu jest zasadnicze pytanie z jakich środków? Ustawa prawo o szkolnictwie wyższym wskazuje tylko, że uczelnia może prowadzić domy studenckie i stołówki studenckie. Z dniem wejścia w życie Ustawy 2.0. uczelnie nie otrzymują środków z przeznaczeniem na utrzymanie domów studenckich. Uczelnie, które skorzystają z proponowanego programu, wybudują/zmodernizują/wyremontują domy studenckie, tylko nie będą w stanie ich utrzymać. A pamiętać należy, że nie będzie można zbyć lub zmienić przeznaczenia pomieszczenia służącego zapewnieniu potrzeb mieszkaniowych studentów, utworzonego z wykorzystaniem finansowego wsparcia przed upływem 25 lat.

5.3. Perspektywy dalszych badań i implikacje dla praktyki zarządzania w uczelniach

Szkoły wyższe pełnią istotną rolę w kształtowaniu postaw obywatelskich, promowaniu demokracji, tolerancji i aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym. Uczelnie mogą również być miejscem dyskusji i debaty na temat ważnych kwestii społecznych i politycznych.

Uczelnie często pełnią rolę ośrodków kulturalnych, promując rozwój sztuki, literatury, muzyki i innych form wyrazu kulturowego. Kształcenie w dziedzinie humanistyki i sztuki jest istotne dla budowania tożsamości narodowej i społecznej.

Uczelnie wyższe są głównymi ośrodkami badawczymi, które generują nowe idee, technologie i rozwiązania. Współpraca między uczelniami, sektorem prywatnym i sektorem publicznym może prowadzić do stworzenia innowacyjnych produktów i usług, zwiększając konkurencyjność gospodarki. Wyzwania takie jak zmiany klimatyczne, pandemie czy ubóstwo wymagają zaangażowania szerokiej grupy specjalistów z różnych dziedzin. Uczelnie odgrywają kluczową rolę w prowadzeniu badań i poszukiwaniu rozwiązań dla tych problemów.

Ponadto odgrywają zasadniczą rolę w kształtowaniu wykwalifikowanych specjalistów i liderów w różnych dziedzinach, co jest niezbędne dla rozwoju gospodarczego i społecznego państwa. Przygotowuje absolwentów do wyzwań współczesnego rynku pracy.

Wszechobecny jest pogląd, że nauka i szkolnictwo wyższe jest jednym z najważniejszych czynników rozwojowych nowoczesnej gospodarki. Ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia stabilnego, zrównoważonego rozwoju państwa i jego konkurencyjności na arenie międzynarodowej oraz poprawy jakości życia jego obywateli.

Szkolnictwo wyższe zatem ma kluczowe znaczenie dla rozwoju kraju. Skoro tak jest, powinno być odpowiednio finansowane.

Ostatnia regulacja prawna dotycząca obszaru szkolnictwa wyższego (Konstytucja dla Nauki) wdrożyła nowy system finansowania szkolnictwa wyższego w Polsce. Przeprowadzona reforma nie zmieniła jednak podstawowych zasad dotychczas funkcjonującego systemu. Podstawowym źródłem finansowania uczelni publicznych pozostały środki budżetu państwa, ale przyznawane w formie subwencji. Środki przeznaczone na szkolnictwo wyższe ujęte są w budżecie, w części, której dysponentem jest minister właściwy do nauki i spraw szkolnictwa wyższego. Wysokość budżetu przeznaczanego na obszar szkolnictwa wyższego, ustalana jest corocznie w ustawie budżetowej. Minister, na podstawie rozporządzenie dotyczącego sposobu podziału środków na poszczególne jednostki, dokonuje podziału środków między uczelnie. Zasady podziału jak i sposób finansowania uczelni wyższych zostały opisane w rozdziale 1, punkcie 1.2.2.

Jednak poza wdrożeniem nowego sposobu podziału środków, zmiany formuły ich przekazywania (nie dotacja a subwencja) za wiele się nie zmieniło. Od 2020 r. zwiększenia subwencji były związane przede wszystkim ze zwiększeniem wynagrodzeń dla pracowników uczelni. Jest to oczywiście bardzo ważne, jednak należy zaznaczyć, że pomimo zwiększeń, subwencja otrzymywana - na przykład - przez uniwersytety subwencja we wskazanych latach

nie wystarczała (poza 2019 r) uniwersytetom na pokrycie kosztów wynagrodzeń, ubezpieczeń społecznych i innych świadczeń na rzecz pracowników. Oznacza to, że państwo nie finansuje działalności uczelni, a większości przypadków przeznacza środki finansowe na pokrycie kosztów wynagradzania pracowników. Zastosowanie algorytmu powoduje również to, że włączone w momencie wejścia w życie Ustawy 2.0 środki z działalności na podtrzymanie potencjału badawczego i środki z funduszu stypendialnego zostały „wchłonięte” przez subwencję podstawową i skonsumowane przez inflację. W przypadku, gdy uczelnia, po podziale algorytmicznym, otrzyma 98% środków z roku poprzedniego, nie będzie w stanie pokryć kosztów swojego funkcjonowania (wynagrodzenia, utrzymanie obiektów uczelni i bazy studenckiej) z otrzymanej subwencji. Gdyby środki, o których mowa, nie zostały włączone do subwencji, państwo byłoby nadal zobligowane do choć częściowego pokrycia kosztów działalności badawczej i dofinansowania kosztów utrzymania domów studenckich. Wprowadzając Ustawę 2.0 państwo „pozbyło” się wielu problemów. Uczelnia jest autonomiczna powinna sobie poradzić, dostosowywać się do wymagań otoczenia. Dodatkowo spadek liczby młodzieży w wieku akademickim stawia przed uczelniami wyższymi wyzwanie utrzymania stabilności finansowej i dydaktycznej, co prowadzi do konkurencji o studentów i konieczności dywersyfikacji źródeł finansowania. Jednak czy to jest tylko problem uczelni? Czy państwo nie powinno zaangażować się w pomoc uczelniom tak, by mogły „przetrwać” okres niżu demograficznego? Uczelnie nie są zupełnie autonomiczne. To państwo ustanawia regulacje i standardy dotyczące funkcjonowania instytucji szkolnictwa wyższego. To za sprawą polityki państwa powstało tak wiele uczelni publicznych i niepublicznych w Polsce. To przecież niekompetentna polityka państwa doprowadziła do ich powstania. Prognozy demograficzne były znane. Jednak nie było umiejętności przewidywania dalekosiężnych skutków uwolnienia pewnych autonomicznych procesów w warunkach jakie państwo stworzyło.

Państwo jest zatem odpowiedzialne za finansowanie publicznych instytucji szkolnictwa wyższego oraz udzielanie wsparcia finansowego dla studentów poprzez różne formy stypendiów, kredytów studenckich czy programów pomocy socjalnej.

W obszarze zainteresowań autorki pracy jest badania efektywności wykorzystywania środków publicznych przekazywanych uczelniom przez państwo. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie prowadzi w tym kierunku analiz, przynajmniej nie ma na ten temat żadnych oficjalnych raportów. Jedyne czego możemy się dowiedzieć, to wielkość środków przekazanych uczelniom, koszty ponoszone przez uczelnie, kosztochłonność kształcenia czy prowadzenia badań. Brak jest wyrazistych badań pomiędzy poziomem przyznanych środków budżetowych a efektywnością ich wykorzystania. Uczelnie dysponują środkami publicznymi.

Optimalizacja i efektywność wykorzystania środków w kontekście polityki państwa wymaga spójnych strategii, przejrzystych procedur oraz zaangażowania różnych interesariuszy w proces zarządzania finansami publicznymi. Państwo jest odpowiedzialne za monitorowanie efektywności systemu szkolnictwa wyższego oraz ocenę jego wyników i osiągnięć. Analizowanie danych dotyczących wskaźników jakości, dostępności, zatrudnialności absolwentów czy wyników badań naukowych pozwala na ocenę skuteczności polityki i podejmowanie odpowiednich działań korekcyjnych. Nakłady na edukację, na każdym poziomie, są inwestycją w przyszłość i w rozwój gospodarczy kraju. Nie można zatem tej inwestycji traktować tylko jako koszt. Dlatego też inwestowanie w szkolnictwo wyższe powinno być ważnym elementem strategii rozwojowych państwa. Polityka państwa w obszarze szkolnictwa wyższego powinna być ukierunkowana na promowanie badań i innowacji oraz zapewnienie wysokiej jakości edukacji i dostępności do niej.

Reformowanie szkolnictwa wyższego przez państwo nie może przynieść natychmiastowych efektów. Skutki reform są długofalowe. Często nie leżą już w obszarze korzyści działań politycznych rządzącej w danym momencie partii politycznej. Długoterminowe planowanie, monitorowanie i ocena są kluczowe dla osiągnięcia pożądanych efektów społeczno-gospodarczych. Trudne jest planowanie, gdy nie posiada się wiedzy o potencjalnych przychodach, w tym najważniejszego ich składnika – subwencji. Uczelnie powinny wiedzieć z wyprzedzeniem jakim budżetem będą dysponować.

W ostatnich dwóch latach uczelnie dowiadują się o przyznanych im środkach dopiero w miesiącu czerwcu. Jest to połowa roku. Jak zatem można planować działalności jednostki, skoro nie wiadomo jakim budżetem się dysponuje. A przecież uczelnia musi zaciągać zobowiązania, ogłaszać postępowania, wypłacać wynagrodzenia swoim pracownikom. Powodem tak późnej informacji jest zmiana rozporządzenia dzielącego środki pomiędzy uczelnie. Rozporządzenie jest zmieniane praktycznie w każdym roku. Co prawda ostatnie zmiany dotyczyły „tunelu⁴⁰²”, w bieżącym roku dotyczą zasad konsolidacji, to jednak długotrwały proces legislacyjny powoduje dużą niepewność w zarządzaniu środkami finansowymi. Publicznymi środkami finansowymi.

Uczelnie wyższe w Polsce są podmiotem, który trudno w sposób prosty i jednoznaczny zdefiniować. Powoływane przez państwo mocą ustawy, realizują ciężące na państwie zadania publiczne, ale jednocześnie – w świetle przepisów prawa podatkowego – traktowane są jako przedsiębiorcy. Działalność uczelni obwarowana jest wieloma przepisami z zakresu zamówień

⁴⁰² Opisano w Rozdziale 3: Mechanizmy Dystrybucji i Zarządzania Środkami Finansowymi.

publicznych, finansów publicznych, finansowania działalności dydaktycznej i naukowej i przepisami podatkowymi. Uczelnia działa jako instytucja non profit. Może prowadzić działalność gospodarczą. Powołuje do życia spółki celowe, prowadzi parki naukowo – technologiczne. Posiada ośrodki czasowe. Misją publicznych szkół wyższych jest stwarzanie gwarancji dostępności i powszechności studiów wyższych w celu realizacji konstytucyjnego prawa do nauki.

Zapis w ustawie prawo o szkolnictwie wyższym, że uczelnia publiczna może prowadzić działalność gospodarczą powoduje wiele niejasności i pytań dotyczących tego czy uczelnia jest przedsiębiorstwem?. Z definicji dotyczącej przedsiębiorstwa wynika, że uczelnie nie są przedsiębiorstwem a jednak są traktowane jak przedsiębiorstwo z wszystkimi skutkami podatkowymi narzucanymi przez ustawy dotyczące przedsiębiorstw (podatek dochodowy od osób prawnych, podatek od wynajmu powierzchni, podatek od nieruchomości, podatek VAT itp.). Uczelnie realizując zadania ustawowe finansowane ze środków publicznych nie działają w celach komercyjnych czyli ewidentnie ich działalność różni się od działalności przedsiębiorstw nastawionych na osiągnięcie jak największego zysku. Pomimo tego, że uczelnie mogą pobierać opłaty za usługi edukacyjne to swoboda w kierunku działalności komercyjnej jest bardzo ograniczona. Wysokość opłat może jedynie pokrywać poniesione koszty czyli nigdy nie przyniesie zysku tak jak to jest w przedsiębiorstwach, które najwięcej zarabiają na marżach stosowanych w sprzedaży usług lub towarów. Poza tym jeżeli uczelnia jest traktowana jak przedsiębiorstwo to dlaczego nie może korzystać z możliwości zakupu na wolnym rynku tak jak przedsiębiorstwo tylko jest ograniczana ustawą o zamówieniach publicznych? Ustawa ta wymusza na uczelniach dokonywanie zakupów za co najmniej dwukrotnie wyższą cenę stosowaną przez oferentów, nie pozwala na wybranie sprawdzonego oferenta np. z rynku lokalnego. Przedsiębiorstwa nie mają takich ograniczeń – kupują gdzie chcą i jak chcą, mogą negocjować ceny a co za tym idzie mają realny wpływ na rachunek gospodarczy swoich firm. Poza tym przedsiębiorstwa, w odróżnieniu do uczelni, mogą dowolnie zbywać swoje aktywa a w szczególności nieruchomości. Uczelnia chcąc zbyć nieruchomość o wartości powyżej 2 mln zł., każdorazowo musi otrzymać zgodę Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Proces zbycia takich nieruchomości, szczególnie w mniejszych miejscowościach, jest bardzo uciążliwy a czasami wręcz niemożliwy, ponieważ rynek nabywców znacznie różni się od rynku nabywców w dużych miastach takich jak np.: Warszawa, Gdańsk, Wrocław czy Kraków. Uczelnie o gorszej kondycji finansowej często ratują swoje budżety sprzedając nieruchomości, które wymagają dużych nakładów na remonty i utrzymanie.

Reasumując, jeżeli uczelnia ma w przyszłości stać się przedsiębiorstwem to powinna podlegać takim regulacjom prawnym jak przedsiębiorcy czyli nie powinna być ograniczana ustawą o zamówieniach publicznych, ustawą o finansach publicznych ani nadzorem ze strony Prokuratury Generalnej. Jeżeli natomiast uczelnia publiczna ma nadal realizować cele publiczne to nie powinna być włączana we wszelkiego rodzaju ustawy dotyczące przedsiębiorców, a w szczególności ustawy podatkowe.

Zakończenie

Podjęta w niniejszej pracy problematyka finansowania sektora szkolnictwa wyższego w Polsce w latach 2010–2023 okazała się niezwykle istotna z perspektywy polityki publicznej oraz zarządzania instytucjami akademickimi. Stabilne i skuteczne mechanizmy finansowania, dostosowane do zmieniających się uwarunkowań społeczno-ekonomicznych, mają kluczowe znaczenie dla rozwoju uczelni wyższych oraz ich zdolności do wspierania zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego. Analiza mechanizmów polityki finansowej, reform legislacyjnych oraz ich wpływu na uczelnie, szczególnie w kontekście regionalnym, pozwoliła uwidocznić istotną rolę państwa w kształtowaniu ram działania instytucji akademickich.

Wykazano, że szkolnictwo wyższe pełni funkcje nie tylko edukacyjne, ale także badawcze, innowacyjne i społeczne, co czyni je filarem rozwoju kapitału intelektualnego oraz innowacyjności na poziomie krajowym i międzynarodowym. Studium przypadku Uniwersytetu Zielonogórskiego pozwoliło na lepsze zrozumienie wpływu interdyscyplinarności oraz regionalnego znaczenia uczelni na rozwój lokalnych społeczności oraz potencjału gospodarczego regionu. Przeprowadzona analiza systemowa, instytucjonalno-prawna i komparatywna umożliwiła zbadanie mechanizmów finansowania oraz ich wpływu na funkcjonowanie sektora szkolnictwa wyższego, w pełni odpowiadając na postawiony problem badawczy.

Praca wykazała, że zbadane zmiany w sposobie alokacji środków budżetowych, wprowadzenie ustawy 2.0 oraz reakcje na wydarzenia globalne, takie jak pandemia COVID-19, miały dalekosiężne skutki zarówno dla jakości kształcenia, jak i dla rozwoju infrastrukturalnego uczelni. Szczególną wartość miało ukazanie Uniwersytetu Zielonogórskiego jako przykładu instytucji akademickiej, która, mimo wyzwań wynikających z ograniczeń demograficznych i finansowych, była w stanie efektywnie adaptować się do zmieniających się warunków. Studium przypadku umożliwiło również identyfikację

specyficznych mechanizmów zarządzania finansami w kontekście lokalnym, co wzbogacało perspektywę ogólnokrajową.

Weryfikacja hipotezy głównej potwierdziła, że zmiany w polityce finansowej Polski w latach 2010–2023, w tym wprowadzenie ustawy 2.0 oraz nadzwyczajne środki podjęte w czasie pandemii COVID-19, miały istotny wpływ na efektywność i rozwój uczelni wyższych oraz ich rolę w rozwoju regionalnym. Wprowadzenie nowych mechanizmów finansowania, opartych na kryteriach jakościowych, zwiększyło konkurencyjność polskich uczelni na arenie międzynarodowej oraz poprawiło jakość kształcenia. Analiza przypadków wskazała, że rozwój infrastruktury badawczej, wspierany odpowiednią polityką finansową, znacząco zwiększył zdolności badawcze uczelni, co przełożyło się na ich większą atrakcyjność dla studentów i naukowców.

Potwierdzono również, że działania podejmowane w czasie pandemii, mimo iż miały charakter nadzwyczajny, odegrały kluczową rolę w stabilizowaniu sytuacji finansowej uczelni, co pozwoliło im nie tylko na utrzymanie ciągłości funkcjonowania, ale także na adaptację do nowej rzeczywistości edukacyjnej. Regionalne uczelnie, takie jak Uniwersytet Zielonogórski, potwierdziły swoją rolę jako ważne ośrodki rozwoju społeczno-gospodarczego, wpływając na lokalny rynek pracy oraz transfer wiedzy i technologii.

Podsumowując, wyniki pracy potwierdziły słuszność przyjętych hipotez badawczych, wskazując, że polityka finansowa wobec sektora szkolnictwa wyższego w Polsce w latach 2010–2023 była kluczowym elementem transformacji i adaptacji uczelni wyższych w obliczu współczesnych wyzwań społeczno-ekonomicznych.

Wprowadzenie nowych mechanizmów finansowania w ramach ustawy 2.0, takich jak algorytmy podziału środków uwzględniające kryteria jakościowe i wyniki naukowe, znalazło swoje odzwierciedlenie w podniesieniu konkurencyjności polskich uczelni na arenie międzynarodowej. Analiza wykazała, że zmiana modelu finansowania zachęciła uczelnie do poprawy jakości kształcenia i zwiększenia aktywności badawczej, co przełożyło się na wzrost ich widoczności w międzynarodowych rankingach. W przypadku Uniwersytetu Zielonogórskiego, zastosowanie tych mechanizmów pozwoliło na rozwój kierunków technicznych i nauk ścisłych, co wpłynęło na zwiększenie atrakcyjności uczelni wśród studentów i naukowców. Jednak po raz kolejny zmiana sposobu finansowania wzmocniła mechanizmy rywalizacji między uczelniami. W dotychczasowych decyzjach Ministerstwa Szkolnictwa Wyższego i Nauki, dotyczących finansowania szkolnictwa wyższego wyraźnie widać tendencję do zwiększenia elastyczności wykorzystania środków przyznanych uczelniom, zamiast wzrostu wydatków publicznych w postaci wzrostu subwencji lub przyznawania

większych dotacji skierowanych do uczelni publicznych. Z powodu braku środków finansowych Uczelnie zmuszone są do przyjmowania strategii bliższych funkcjonowaniu firm na rynku gospodarczym, czyli pomału stają się przedsiębiorcami walczącymi o byt i przetrwanie.

Z kolei zmiany w polityce finansowej, obejmujące zwiększenie środków na infrastrukturę badawczą, znacząco przyczyniły się do rozwoju potencjału naukowego polskich uczelni. W badanym okresie zaobserwowano wzrost inwestycji w nowoczesne laboratoria i sprzęt badawczy, co umożliwiło realizację bardziej zaawansowanych projektów badawczych. Uniwersytet Zielonogórski, jako uczelnia regionalna, wykorzystał te możliwości, wdrażając projekty finansowane z funduszy unijnych i krajowych, co nie tylko poprawiło jego zaplecze badawcze, ale również zwiększyło jego zdolność do pozyskiwania grantów badawczych.

Pandemia COVID-19, będąca wydarzeniem bezprecedensowym, wymusiła na rządzie wprowadzenie nadzwyczajnych środków finansowych mających na celu stabilizację funkcjonowania uczelni wyższych. Badania wykazały, że dodatkowe fundusze przyczyniły się do adaptacji uczelni do warunków nauczania zdalnego, umożliwiając szybkie wdrożenie platform cyfrowych oraz zakup niezbędnego sprzętu technologicznego. Uniwersytet Zielonogórski, podobnie jak inne uczelnie, skorzystał z tych środków, co pozwoliło na utrzymanie ciągłości kształcenia oraz realizację zajęć dydaktycznych i badawczych w nowych warunkach.

Reformy finansowe przeprowadzone w analizowanym okresie przyczyniły się również do większej efektywności zarządzania środkami publicznymi w sektorze szkolnictwa wyższego. Niestety, tylko w przypadku średniej wielkości, przeważnie, regionalnych uczelni. Dzięki zastosowaniu nowych narzędzi oceny efektywności oraz większego nacisku na przejrzystość w wydatkowaniu funduszy, uczelnie były w stanie lepiej planować swoje budżety. Uniwersytet Zielonogórski stanowi dobry przykład wykorzystania tych narzędzi, wdrażając działania optymalizacyjne, które pozwoliły na bardziej racjonalne gospodarowanie dostępnymi środkami, jednocześnie zachowując wysokie standardy edukacyjne.

Analiza wykazała również, że regionalne uczelnie, dzięki wsparciu polityki finansowej państwa, odegrały kluczową rolę w zrównoważonym rozwoju społeczno-gospodarczym swoich regionów. Uniwersytet Zielonogórski, jako jedyna uczelnia publiczna w regionie, znacząco wpłynął na lokalny rynek pracy, zapewniając wykształcone kadry oraz stymulując rozwój gospodarki opartej na wiedzy. Uczelnia ta aktywnie angażowała się w projekty realizowane we współpracy z lokalnymi przedsiębiorstwami i samorządami, co przyczyniło się do wzmocnienia potencjału innowacyjnego regionu.

Polityka państwa wobec szkolnictwa wyższego w Polsce, w szczególności w latach 2010–2023, okazała się złożonym i dynamicznym obszarem, który odzwierciedlał zmieniające się uwarunkowania społeczne, ekonomiczne i polityczne. Wyniki analizy przeprowadzonej w pracy wykazały, że skuteczne zarządzanie tym sektorem wymaga transparentnych i stabilnych mechanizmów finansowych, uwzględniających zarówno potrzeby uczelni, jak i szeroko pojęte interesy publiczne. Kluczowym wyzwaniem pozostaje zapewnienie równego traktowania wszystkich uczelni, niezależnie od ich lokalizacji czy profilu działalności, co powinno być podstawą realizacji zasad zrównoważonego rozwoju.

Uniwersytet Zielonogórski, będący przedmiotem szczegółowej analizy, stanowi przykład instytucji akademickiej, która mimo licznych ograniczeń finansowych oraz braku wsparcia w kluczowych momentach swojego rozwoju, potrafiła dostosować się do zmieniających się warunków i wymogów legislacyjnych. Analiza wykazała, że polityka finansowa wobec uczelni wyższych była często zdominowana przez decyzje polityczne, co w przypadku Uniwersytetu Zielonogórskiego przełożyło się na brak odpowiedniego wsparcia finansowego. Uczelnia ta, mimo braku specjalnych programów inwestycyjnych, zdołała rozwijać swoje struktury dydaktyczne i badawcze, a także otwierać nowe kierunki studiów, w tym wymagający kierunek lekarski.

Jednym z kluczowych wniosków płynących z pracy jest potrzeba większej przejrzystości w alokacji środków finansowych w sektorze szkolnictwa wyższego. Pomimo stosowania algorytmu jako głównego narzędzia dystrybucji środków, analiza ujawniła, że jego parametry podlegały modyfikacjom, które nie zawsze były zgodne z zasadami równoprawnego traktowania uczelni. Wskazane przypadki „ręcznego sterowania” algorytmem oraz przekazywania środków poza jego ramami uwidaczniają konieczność reformy, która zapewni uczelniom stabilność finansową oraz możliwość długofalowego planowania rozwoju.

Przeprowadzona analiza wskazała również na dysproporcje w traktowaniu uczelni regionalnych i ogólnokrajowych. Uniwersytet Zielonogórski, jako instytucja o kluczowym znaczeniu dla rozwoju lokalnego, nie otrzymał wystarczającego wsparcia finansowego w porównaniu do innych uczelni, co ograniczyło jego możliwości rozwoju infrastrukturalnego i badawczego. Mimo tych trudności uczelnia wykazała się efektywnością zarządzania, realizując wymagania ustawowe oraz angażując się w działania na rzecz zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego regionu.

Podsumowując, wyniki pracy wskazują, że polityka finansowa wobec szkolnictwa wyższego w Polsce wymaga dalszej reformy, która wyeliminuje przypadki nierównego traktowania uczelni oraz zapewni stabilne warunki ich funkcjonowania. Uniwersytet

Zielonogórski, jako przykład instytucji akademickiej, która potrafiła adaptować się do trudnych warunków, ilustruje, jak kluczowe jest wsparcie finansowe w realizacji celów zrównoważonego rozwoju. Wnioski z przeprowadzonej analizy mogą posłużyć jako podstawa do opracowania bardziej sprawiedliwych mechanizmów finansowania oraz lepszego zarządzania środkami publicznymi w przyszłości.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że dynamiczny rozwój technologiczny, cyfrowy oraz postęp w zakresie sztucznej inteligencji wymagają od instytucji naukowych i uczelni wyższych nie tylko zwiększonych nakładów finansowych, ale także większej elastyczności w zarządzaniu przydzielonymi środkami. W tym kontekście wzrost finansowania nauki i szkolnictwa wyższego należy postrzegać nie jako koszt, lecz jako inwestycję w kapitał społeczno-gospodarczy kraju. Efektywne wdrażanie polityk naukowych wymaga stabilnych i jasno określonych zasad ewaluacji jakości naukowej, które nie tylko wspierają rozwój badań, ale także motywują do osiągnięcia wyższej efektywności w realizowanych projektach.

Ewaluacja działalności naukowej, uregulowana w przepisach Ustawy 2.0, miała za zadanie wprowadzenie bardziej transparentnych kryteriów oceny oraz uporządkowanie sposobu przydzielania subwencji finansowych. Niestety, jak wskazano w badaniu, częste zmiany zasad ewaluacji, zwłaszcza w okresie jej obowiązywania, generowały wśród środowiska naukowego poczucie niestabilności i braku przewidywalności. Dotyczyło to zarówno punktacji czasopism naukowych, jak i sposobu oceny dorobku naukowego w dyscyplinach. Brak precyzyjnych i trwałych wytycznych utrudniał naukowcom planowanie projektów badawczych i publikacyjnych, co w konsekwencji negatywnie wpływało na ich efektywność i rozwój naukowy.

Niejasności związane z punktacją czasopism naukowych, szczególnie w latach 2019–2023, oraz arbitralność decyzji ministerialnych w tej kwestii uwiarydliły potrzebę stworzenia systemu, który będzie bardziej odporny na ingerencje polityczne. Skutki tych decyzji odczuli nie tylko naukowcy, ale także całe jednostki akademickie, dla których punkty uzyskane za publikacje miały bezpośredni wpływ na wysokość otrzymywanych subwencji oraz możliwość prowadzenia studiów o profilu akademickim.

Jak wykazano w analizie, kategorie naukowe przyznawane w ramach ewaluacji są kluczowe dla stabilności finansowej uczelni. Mają one wpływ zarówno na rozwój infrastruktury badawczej, jak i na zdolność uczelni do prowadzenia badań na najwyższym poziomie. Jednocześnie częste modyfikacje zasad oceny, szczególnie w okresie 2023–2024, pokazały, że brak stabilności w polityce naukowej państwa utrudnia długoterminowe planowanie strategiczne w obszarze badań i edukacji.

Podkreślenia wymaga fakt, że wiele decyzji finansowych i ewaluacyjnych było obciążonych elementami politycznymi, co podważało zaufanie do systemu finansowania i zarządzania szkolnictwem wyższym. Wnioski płynące z tej pracy wskazują, że konieczne jest wypracowanie bardziej przejrzystych i stabilnych zasad finansowania oraz oceny jakości naukowej, które uwzględniają zarówno potrzeby instytucji akademickich, jak i długofalowe cele rozwoju kraju. Stabilny system polityki naukowej może stanowić fundament dla zrównoważonego rozwoju nauki i szkolnictwa wyższego w Polsce.

Bibliografia

- Antonowicz D., *Między siłą globalnych procesów a lokalną tradycją. Polskie szkolnictwo wyższe w dobie przemian*, Toruń 2015, s. 67.
- Clark B. R., *Creating entrepreneurial universities. Organizational Pathways of Transformation*, IAU Press, Oxford–New York 1998, s. 5–8. (Clark, 1998).
- Dolański D., *Pierwszy kwadrans, piętnaście lat Uniwersytetu Zielonogórskiego*, 2016
- Dolański D., *Zielonogórska droga do uniwersytetu*, 2011.
- Encyklopedia organizacji i zarządzania, PWE, Warszawa 1982.
- Etkovitz H., *The Triple Helix, University-Industry-Government. Innovation and Entrepreneurship*, 2008, Part I, The triple helix concept
- Gibbons M., Limoges C., Nowotny H., Schwartzman S., Scott P. & Trow M., *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*; London 1994, str. 85
- Griffin R. W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe, PWN Warszawa 1996 r., str. 7
- Gulczyński M., *Nauka o polityce; Podręcznik akademicki*, Warszawa 2007
- Huczek M., *Marketing organizacji non profit*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu w Sosnowcu, Sosnowiec, 2003, s.83 (Huczek, 2003)
- Kobyliński W., *Organizowanie i kierowanie szkołą*, Centrum Doskonalenia Nauczycieli im. Władysława Spasowskiego Warszawa 1990 r.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Warszawa, 1965
- Koźmiński A. K., Piotrowski W. : *Zarządzanie PWN*, Warszawa 1996 r., str. 56
- Leja K., (2003), *Instytucja akademicka. Strategia, Efektywność, Jakość, Wydział i Nauk Społecznych i Humanistycznych*, Seria Monografii Nr 107, Gdańsk: Gdańskie Towarzystwo Naukowe, str.11 -15
- Skulmowski M., *Współczesne postrzeganie roli dydaktyki w szkolnictwie wyższym—artykuł dyskusyjny.*" Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis. Oeconomica 75/2014 s.200-201.
- Zybała A., *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa*, 2013.
- Zybała A., *Polityki publiczne*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012 r.

Prace zbiorowe

Definicje, zakres i konteksty polityki społecznej, Szarfenberg W., M. Szyłko-Skoczny (red.), G. Firlit-Fesnak, , *Polityka społeczna*. Warszawa 2007

Podręcznikowe Materiały Pomocnicze, J. Kisielnicki, Wyższej Szkoły Społeczno – Ekonomicznej, Fundacja Innowacja

Pomiar umiędzynarodowienia szkół wyższych, por. M. Dymyt, „Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie / Politechnika Śląska 132, Katowice 2018, s. 94-967.

Realizacja polityk publicznych przez administrację publiczną, Izdebski J., Zeszyty Naukowe KUL, Lublin 2020, s.222.

Rola marki dyplomu w perspektywie niżu demograficznego w Polsce 2010-2020, D. Antonowicz, M. Krawczyk – Radwan, D. Walczak, , Nauka i Szkolnictwo Wyższe, nr 1/37/2011, 2011, str. 8 -9

Systemy publicznego finansowania nauki w ujęciu międzynarodowym, Typologia i ewolucja publicznych systemów finansowania nauki, Tomczyńska A., Ośrodek Przetwarzania Informacji – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa, 2016, str. 15

Szerokie omówienie teoretycznego aspektu polityk publicznych *Polityki publiczne: zagadnienia teoretyczne*, -(w:) Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej Stan i perspektywy, Tkaczyński J.(red), Śwista M., Kraków 2015 s. 11-16

Szkolnictwo wyższe w procesie przemian–zmiany systemowe: 2007–2012. Woźnicki J., *Studia BAS*(2013)., (3), s. 86 -88

Świadomość strategii i zarządzania strategicznego w zarządzaniu uczelniami wyższymi na przykładzie szkół wyższych w Polsce, Popławski W., Markowski M., Forkiewicz M., Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie / Politechnika Śląska, R. 2016, z. 93, Katowice 2016, s. 417—419

Transfer technologii z uczelni do biznesu. Tworzenie mechanizmów transferu technologii, K. Santarek (red.), J. Bagiński, A. Buczacki, D. Sobczak, A. Szerenos, , Warszawa 2008, s. 141

Transformacja szkolnictwa wyższego w Polsce w świetle wdrażania standardów polityki publicznej, Transformacja Akademickiego Szkolnictwa Wyższego w Polsce w okresie 30-lecia 1989-2019 s.290-291, Dziedziczak-Foltyn A., J. Woźnicki (red.), Warszawa 2019

Transformacja szkolnictwa wyższego w Polsce w świetle wdrażania standardów polityki publicznej. *Development*, 32(1), Dziedziczak-Foltyn, A. (2013). 139-141.

Zastosowanie polskich modeli ostrożnościowych do oceny kondycji finansowej publicznego szkolnictwa wyższego w Polsce, Wybrane problemy zarządzania i finansów w sektorze

publicznym i prywatnym, Cwiąkała-Małys A., Łagowski P., XVIII Tom, 11 Zeszyt, III część, Warszawa 2017, str. 283-296

Artykuły naukowe

Antonowicz D., *Stopniowe różnicowanie systemu Szkolnictwa wyższego i jego konsekwencje*, M.Kwiek (red), Pznań 2019, str. 19 (RAPORT)

Bondyra K., Kołodziejczyk M., *System edukacyjny w Polsce wobec potrzeb rynku pracy*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, Rok LXXI - zeszyt 3/2009, s.166-170

Buchner-Jeziorska A., "Studia wyższe-bez szans na sukces?!" Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica 39 (2011)s. 18-19.

Cieśliński J. L., *Algorytm podziału dotacji podstawowej dla polskich uczelni akademickich*, Nauka 1/2016, 159-180

Ćwiąkała-Małys A., Durbajło-Mrowiec M., *Autorytarne sterowanie szkołą wyższą jako determinanta zarządzania i finansowania szkolnictwa wyższego w PRL*, Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem 43, nr 1, Wrocław 2021, str. 9

Dąbrowa-Szeffler M., *OECD; Szkolnictwo wyższe; zarządzanie szkolnictwem wyższym; finansowanie szkolnictwa wyższego; internacjonalizacja szkolnictwa wyższego; kariera naukowa; nauczyciele akademicy*, Nauka i Szkolnictwo Wyższe 1.33 (2009) s.58.

Dziedziczak-Foltyn A. , *Transformacja szkolnictwa wyższego w Polsce w świetle wdrażania standardów polityki publicznej*, 2019, str. 8

Dziedziczak-Foltyn A., *Reformy w polskim szkolnictwie wyższym po 1990 r. w świetle nauki o polityce publicznej*, nr 2(18)2018

Garbiec R., *Wykorzystanie mierników efektywności finansowej w zabezpieczeniu społecznym* Studia Ekonomiczne 180 (2014) s.102

Godów-Legid J., *Szkolnictwo wyższe w procesie transformacji ustrojowej w Polsce a jako kształcenia*, Studia Prawno-Ekonomiczne, (98), 2016, s. 197-219.

Grochowalska I., Radliński M., *Uwagi na temat zmian struktury polskiego szkolnictwa wyższego po 1989 roku uwarunkowania i rezultaty*, ZESZYTY NAUKOWE WYDZIAŁU NAUK EKONOMICZNYCH, 27/2023, s.63-65.

Grudzewski W., Hejduk I., *Organizacja przyszłości*, Warszawa 2000, s. 16

Hausner J., *Polityka a polityka publiczna*, Journal of Public Governance 1.1 (2007), s.51.

Jabłocka J., *Międzynarodowe aspekty działalności szkolnictwa wyższego*, Nauka i Szkolnictwo Wyższe, 1/ 19, 2002, s. 123-127.

- Jeż R., *Proces boloński a system szkolnictwa wyższego w Polsce*, Studia Ekonomiczne, (131), 2013, s. 91-99
- Juszczyk S., Edukacja, wiedza i umiejętności jednostki w zmieniającym się społeczeństwie. *Chowanna*, 29 2/2007, s. 26 – 27.
- Kinowska Z., *Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, *Infos – Biuro Analiz Sejmowych - zagadnienia społeczno-gospodarcze 22 2012*, s.2.
- Kochanowicz J., Uwagi o projekcie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym." *Nauka i Szkolnictwo Wyższe* 1 (15) (2000) s.118.
- Konečný S., *Polityka publiczna lub narodziny (nowej) nauki*, Studia i Analizy Nauk o Polityce, (2), 2020 s.52.
- Kontowski D., "Biorąc umysły poważnie. Zrównoważony rozwój a studia uniwersyteckie." (w:) *zrównoważony rozwój-debiut naukowy 2011* Racibórz, 2012 s. 112
- Leja K, *Koncepcja zarządzania współczesnym uniwersytetem*, Gdańsk 2011 r., str. 23 - 31
- Łyszczarz K., *Finansowanie uczelni publicznych a przedsiębiorczość akademicka*, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomii i Zarządzania, Zakład Systemów Ekonomicznych, Economics and Management – 1/2013, str. 42
- Majewski S., *Tendencje zmian w systemie zarządzania o wiat w Polsce doby transformacji ustrojowej (1989-2004)*, Studia Pedagogiczne Akademii Świętokrzyskiej, 15, 2005, s. 125-139
- Mazurek G., *Transformacja cyfrowa – perspektywa instytucji szkolnictwa wyższego, Transformacja Akademickiego Szkolnictwa Wyższego w Polsce w okresie 30-lecia 1989–2019*, redakcja naukowa Jerzy Woźnicki, Warszawa 2019, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, str. 37
- Mazurkiewicz B., *Proces Boloński a kondycja szkolnictwa wyższego w Polsce*, *Świat Idei i Polityki*, 16(1), 2017, s. 452-469
- Moroń D., *Wpływ przemian demograficznych na szkolnictwo wyższe w Polsce*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach nr290 Katowice 2016, s. 108
- Pabian A., Piróg A., *Akceptacja procesów konsolidacyjnych w sektorze szkolnictwa wyższego w świetle badań*, Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej; *Handel wewnętrzny* 2018;2(373):41-53
- Pasewicz W., Wilczyński A., Świtłyk M., *Efektywność państwowych wyższych szkół zawodowych w latach 2004–2010*. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 245 (2012): 367-376.

- Pawłowski K., (2007), *Uczelnia IV generacji jako kreator rozwoju lokalnego u regionalnego, Ekonomia. Zarządzanie. Marketing*. Tryptyk Sadecki, Nowy Sącz, 2007, str. 19
- Pawłowski K., „Zarządzanie marketingowe szkoła wyższą w warunkach silnej konkurencji na rynku edukacyjnym – refleksje z perspektywy rektora uczelni niepublicznej <http://www.krzysztofapawlowski.pl/okiem.php>, 02.04.2011 r.
- Piątek D., Sarzec K., *Państwo a dobrobyt ekonomiczny-między wolnością a przymusem.*" *Gospodarka Narodowa. The Polish Journal of Economics* 232.5-6 (2009) s.6-7.
- Piotrowska-Piątek A., *O trzeciej misji szkół wyższych w Polsce w świetle analizy ich misji i strategii rozwoju*. *Organization and Management* t.168, Warszawa 2015 s. 151-165.
- Postuła M., *Instrumenty zarządzania finansami publicznymi*. Warszawa 2015, s.86.
- Raczyńska M., *Od elitarności do masowości. Stan szkolnictwa wyższego w Polsce po transformacji ustrojowej z 1989 r.* *Poliarchia* 1/2013 s. 217-244
- Rybiński L, Gil J., *Składnik (nie)dostępności kadry*, *Forum Akademickie, FAA* 11/2013 2013 r..
- Szarfenberg R., *Polityka publiczna-zagadnienia i nurty teoretyczne.*" *Studia z Polityki Publicznej* 9.1 Poznań 2016 ,s. 47.
- Szuwarzyński A., *Metoda DEA pomiaru efektywności działalności dydaktycznej szkół wyższych*, „*Nauka i Szkolnictwo Wyższe*”, nr 2/28/2006 str. 82-86
- Śnieżek E., *Wiatr M., Interpretacja i analiza przepływów pieniężnych*, Warszawa 2011 s.55.
- Wissema J.G. , *Technostarterzy. Dlaczego i jak*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2005, str. 21
- Woźnicki J. (red), *Transformacja akademickiego szkolnictwa wyższego w Polsce w okresie 30 – lecia 1989 – 2019*, , Warszawa 2019,
- Woźnicki J., *Model zarządzania publiczną instytucją akademicką*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 1999 r.
- Woźnicki J., *Nauki o polityce publicznej–cztery lata rozwoju w symbiozie z politologią, Politeja-Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego*, 12(36) *Kraków* 2015,s. 21.
- Woźnicki J., *Uniwersytet – konserwatywna innowacja*, *Forum Uczelniane*, Nr 1(1), 6-8 2009, str. 7
- Wyleżalek J., *Elitarna funkcja uniwersytetu*, (w:) *Społeczne funkcje uniwersytetu w czasach dynamicznych zmian* , Warszawa 2017, s. 34-35.
- Wyleżalek J., *Społeczne funkcje uniwersytetu w czasach neoliberalizmu*, [w:] S.H. Zaręba, M. Zarzecki (red.), *Quo vadis universitas?: diagnoza i scenariusze*, Warszawa 2016, s. 63-79

Zembura W., *Zakres polityki fiskalnej i jej zadania w gospodarce rynkowej*, Studia Ekonomiczne nr 38 Katowice.2006 , s.220-229.

Źródła internetowe

Europejski Filar Praw Socjalnych, Dokument wydany przez Parlament Europejski w 2017 r.; COM(2017) 250 final, [https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:european_pillar_of_social_rights)

[content/PL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:european pillar of social rights](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:european_pillar_of_social_rights), 2017;
http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_07/0695136d37bd577c8ab03acc5c59a1f6.pdf;

<https://form.stat.gov.pl/formularze/2024/index.htm>;

https://mfiles.pl/pl/index.php/Strona_główna, 2023;

<https://naukawpolsce.pl/aktualnosci/news%2C100645%2Cinicjatywa-nauka-do-naprawy-ok-750-postulatow-dot-zmian-w-polskiej-nauce>;

<https://portalstatystyczny.pl/wspolczynnik-giniego-definicja>;

<https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/pisma-urzedowe/zniesienie-minimum-kadrowego-na-uczelniach-w-swietle-185037084>;

<https://sjp.pwn.pl/slowniki/obszar.html>, 2023;

<https://www.gov.pl/web/nauka/nieuczciwy-podzial-pieniedzy-dla-uczelni-przez-bylego-ministra-przemyslaw-czarnka--konferencja-prasowa-z-udzialem-wiceministra-marka-gzika>, 2024;

https://www.kpk.gov.pl/?page_id=59, 2023;

<https://www.ncbr.gov.pl/>, 2023;

<https://www.ncn.gov.pl/finansowanie-nauki/konkursy>, 2023;

<https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/legislacja-w-2023-roku-poprawmy-prawo-raport,525589.html>;

Polityka Naukowa Państwa, MEiN, Warszawa 2022 r.;

<https://www.gov.pl/web/premier/polityka-naukowa-panstwa>;

POL-on, <https://polon.nauka.gov.pl/>;

Słownik Języka Polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/polityka;2572025.html>, 2023;

Stowarzyszenie Forum Dziekanatów, <http://forum-dziekanatow.pl>, 2024.

Akty prawne

- Dekret z dnia 28 października 1947 roku o organizacji nauki i szkolnictwa wyższego;
- Komunikat Ministra Nauki z dnia 5 stycznia 2024 r. w sprawie wykazu czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych, 2024;
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U.1997.78.483;
- Naczelny Sąd Administracyjny wyrok z dnia 6 września 2023 r., sygn. akt II FSK 2628/20, 2023;
- Polska Strategia Wodorowa do roku 2030 z perspektywą do roku 2040 r., Załącznik do uchwały nr 149 Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2021 r. (poz. 1138), 2021);
- Program Rozwoju Szkolnictwa Wyższego i Nauki* na lata 2015 – 2030, wrzesień 2015; Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego;
- Rozporządzenie dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie ewaluacji jakości działalności naukowej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 661 z późn. zm), 2019;
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 listopada 1999 r. w sprawie kryteriów i trybu oceny jednostek organizacyjnych prowadzących działalność naukową;
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz. U. Nr 180, poz. 1860 ze zm.), 2004;
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 czerwca 2012 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym;
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie sposobu podziału środków finansowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz potencjału badawczego znajdujących się w dyspozycji ministra właściwego do s, 2018;
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 17 lipca 2017 r. w sprawie połączenia Uniwersytetu Zielonogórskiego w Zielonej Górze oraz Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie, 2017;
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 17 maja 2012 r. w sprawie podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych, Dz.U. 2012 poz. 580, 2012;
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 2 kwietnia 2007 r. w sprawie zasad podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych, Dz.U.2007.79.534, 2007;
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 września 2018 r. w sprawie studiów, 2018;

Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 30 października 2018 r. w sprawie sposobu zapewnienia w uczelni bezpiecznych i higienicznych warunków pracy i kształcenia (Dz.U. poz. 2090), 2018;

Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 31.12.2018 r. w sprawie sposobu podziału środków finansowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz potencjału badawczego znajdujących się w dyspozycji ministra właściwego do spraw s, 2018;

Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 sierpnia 2011 r.;

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej uczelni publicznych;

Rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 lutego 2013 r. w sprawie podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych, Dz.U. 2013 poz. 273, 2013;

Rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia z dnia 7 grudnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych, Dz.U z 2016 r. poz. 2016, 2016;

Rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 października 2011 r. w sprawie zakresu i trybu realizacji programu naprawczego prowadzącego do uzyskania równowagi finansowej uczelni publicznej Dz.U.2017.1847 t, 2011;

Strategia Lizbońska, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie wkładu w debatę dotyczącą strategii lizbońskiej na wiosennym szczycie Rady Europejskiej w 2008 r.;

Ustawa o szkolnictwie wyższym z dnia 12 września 1990 r., Dz.U. 1990 nr 65 poz. 385, 1990;

Ustawa o szkołach wyższych z 5 listopada 1958 roku, Dz.U. 1958 nr 68 poz. 336;

Ustawa o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz.U. 1996 nr 70 poz. 335), 1996;

Ustawa o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym z dnia 25 lipca 1985 r, Dziennik Ustaw - rok 1985 nr 36 poz. 167, 1985;

Ustawa o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, 20 grudnia 1968 r., Dziennik Ustaw - rok 1968 nr 46 poz. 334, 1968;

Ustawa Prawo budowlane (DzU 1974 nr 89 poz. 414), 1974;

Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z dnia 20 lipca 2018 r.-Dz.U.2018.1668.;

Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym z 27 lipca 2005 r Dz.U. 2005 nr 164, poz. 1365 ze zm.(akt uchylony), 2005;

Ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz.U.2023.0.2805, 1992;

Ustawa z 15 marca 1933 roku o szkołach akademickich, Dz.U. z 1933 r. Nr 29, poz 247, znowelizowana 8 lipca 1937 roku;

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług Dz.U.2024.361 , 2014;

Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym Dziennik Ustaw - rok 1990 nr 65 poz. 385, 1990;

Ustawa z dnia 15 grudnia 1951 roku o szkolnictwie wyższym i pracownikach nauki, Dz.U. 1952 nr 6 poz. 38, 1951;

Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych Dz. U. 1992 Nr 21 poz. 86, 1992;

Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U.2020.0.735), 2016;

Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym Dz.U.2016.2260, 2016;

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych art. 94 ust. 3 pkt 1 lit. a (Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, z późn. zm.14);

Ustawa z dnia 17 lipca 1998 r o pożyczkach i kredytach studenckich (Dz. U. 1998 Nr 108, poz. 685 z późn.zm.);

Ustawa 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, 2011;

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami Dz. U. 2019 poz. 1696, 2019;

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r., Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. 2018 poz. 1668;

Ustawa z dnia 20 marca 2002 r. o finansowym wspieraniu inwestycji (Dz. U. Nr 41, poz. 363),. 2002;

Ustawa z dnia 21 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2017, poz. 859);

Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 roku o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji, Dz.U.2024.1606 t.j., 2015;

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy, Dz.U.2019.0.1040 t.j., 1974;

Ustawa z dnia 26 czerwca 1997 r. o wyższych szkołach zawodowych, Dz.U.1997.96.590, 1997

Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz.U. 2005 nr 164 poz. 1365, 2005;

Ustawa z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku, Dz. U. 2022 poz. 2243, 2022;

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych Dz. U. 2009 Nr 157 poz. 1240, 2009

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, Dz.U. 2005 nr 175 poz. 1459, 2005;

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1540 z późn. zm.), 2019;

Ustawa z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce Dz. U. z 2018 r. poz. 1669;

Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Nauki, Dz.U. 2018, poz. 947, z późn. zm., 2010;

Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 2045, 1933 i 2260 oraz z 2017 r. poz. 859, 1475 i 1530) ze zm.(akt uchylony), 2010;

Ustawa z dnia 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U z 1985 r. nr 42, poz. 201);

Ustawa z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, Dz.U.2024.288 t.j.;

Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o utworzeniu Uniwersytetu Zielonogórskiego w Zielonej Górze (Dz. U. z dnia 20 lipca 2001 r.), 2001;

Ustawa z dnia 8 października 2004 o zasadach finansowania nauki, 2004;

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, Dz.U. 1996 nr 106 poz. 493, 1996;

Ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 roku o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (Dz. U. 2010, Nr 96 poz. 616), 2010;

Zasady gospodarki finansowej Uniwersytetu Zielonogórskiego, dokument opracowywany przez Uniwersytecką Komisję Finansową. Obowiązuje od 1 września 2001 r., podlega modyfikacjom w skutek zmian prawnych, organizacyjnych, 2001;

Zasady obliczania kosztów kształcenia studentów studiujących na Uniwersytecie Zielonogórskim, K. Łasińska, 2010 (opracowanie własne).

Raporty

Antonowicz D., Stopniowe różnicowanie systemu Szkolnictwa wyższego i jego konsekwencje, Seria Raportów Centrum Studiów nad Polityką Publiczną UAM 2019, str. 18;
Report from the commission, Belgium, Bulgaria, Czechia, Germany, Estonia, Greece, Spain, France, Italy, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Austria, Poland, Slovenia, Slovakia and Finland; COM(2022) 630 final; Brussels, 23.5.2022;
Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce do 2020 roku, Luty 2010 r., Ernst&Young Business Advisory, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, str. 40.

Materiały konferencyjne

Między uczelnią a przemysłem – szanse, bariery, rozwiązania T. Adamski, , Nauka i Biznes, Kraków 2005, Centrum Innowacji, Transferu Technologii i Rozwoju Uniwersytetu Jagiellońskiego, str. 61-65;
Wpływ sektora szkolnictwa wyższego na Produkt Krajowy Brutto, Materiał konferencyjny, Centrum Badań nad Szkolnictwem Wyższym Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2012, str. 43 – 47.

GUS

Rocznik statystyczny, 1991, s. 439-440; Szkoły wyższe, 2014, s. 29;
Szkoły wyższe i ich finanse 2016 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2017;
Szkoły wyższe i ich finanse, 2017 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018;
Szkoły wyższe i ich finanse, 2019 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2020;
Szkoły wyższe i ich finanse, 2020 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2021;
Szkoły wyższe i ich finanse, 2022 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2023.

Pozostale

Odpowiedź z dn. 29 listopada 2012 r. na interpelację nr 11 136 z dn. 25 października 2012 r.;
Odpowiedź z dn. 5 marca 2013 r. na interpelację nr 13 926 z dn. 25 stycznia 2013 r.;
Opinia KRASP z dn. 18 października 2012 r.;
Stanowisko Prezydium Polskiej Akademii Nauk w sprawie listy czasopism punktowanych, 2023;
Uwagi KRASP dotyczące dokumentu „Koncepcja zmian algorytmu podziału dotacji podstawowej dla uczelni akademickich i zawodowych”; 30.09.2016 r.;
WSA w Olsztynie z 9.9.2008 r., II SA/Ol 454/08, Legalis;

Wyrok Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 czerwca 2021 r. o sygn. akt IV SAB/Wr 150/21, 2021;

Podręcznikowe Materiały Pomocnicze Wyższej Szkoły Społeczno – Ekonomicznej, J. Kisielnicki Fundacja Innowacja.

Spis tabel

Tabela 1 Różnice pomiędzy politologią i polityką publiczną	20
Tabela 2 Wydatki publiczne na naukę (% PKB)	61
Tabela 3 Sposób podziału środków z budżetu państwa dla uczelni w latach 1991 - 2017	80
Tabela 4 Szkolnictwo wyższe w dokumentach strategicznych i jego reformy (1990-2019) ...	96
Tabela 5 Reformowanie szkolnictwa wyższego w Polsce wg zasad ekonomii politycznej reform	97
Tabela 6 Wykaz wybranych aktów prawnych regulujących działalność uczelni	99
Tabela 7. Uczelnie nadzorowane przez Ministerstwo Edukacji i Nauki	102
Tabela 8 Obszary działalności uczelni	113
Tabela 9 Rodzaje działalności uczelni	145
Tabela 10 Podział środków wg typów uczelni oraz forma ich przekazywania	148
Tabela 11 Wartość poszczególnych parametrów i składników w latach 2019–2023 dla publicznych uczelni akademickich	152
Tabela 12 Wartość poszczególnych parametrów i składników w latach 2019–2023 dla niepublicznych uczelni, instytutów PAN, instytutów badawczych, instytutów międzynarodowych	153
Tabela 13 Przychody z działalności operacyjnej uczelni w tys. zł	161
Tabela 14 Koszty działalności operacyjnej uczelni w tys. zł	162
Tabela 15 Koszty kształcenia	162
Tabela 16 Formy łączenia uczelni	165
Tabela 17 Konsolidacje uczelni	167
Tabela 18 Rodzaje działalności szkoły wyższej	172
Tabela 19 Udział dotacji dydaktycznej/subwencji i opłat za zajęcia dydaktyczne w przychodach działalności dydaktycznej [w %].	176
Tabela 20 Udział przychodów z działalności naukowo – badawczej w przychodach z działalności operacyjnej [w %]	180
Tabela 21 Udział pozostałych przychodów przychodach z działalności operacyjnej [w %].	180

Tabela 22 Koszty mediów w latach 2010 – 2023, w tys zł	183
Tabela 23 Porównanie dotacji/subwencji z kosztami wynagrodzeń (z wyłączeniem kosztów4) studiów niestacjonarnych), odpisu na ZFŚS oraz kosztów mediów	184
Tabela 24 Porównanie kosztów rodzajowych Uniwersytetu Zielonogórskiego w latach 2022 – 2023 (w zł)	186
Tabela 25 Porównanie wielkości subwencji Uniwersytetu Zielonogórskiego w latach 2022 – 2023 z podstawowymi kosztami uczelni (w zł)	187
Tabela 26 Udział poszczególnych kosztów rodzajowych w kosztach rodzajowych ogółem (%).....	193
Tabela 27 Polskie uczelnie akademickie nadzorowanych przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego i nauki	200
Tabela 28 Wykaz uniwersytetów	200
Tabela 29 Liczba studentów kształcących się na uniwersytetach w latach 2010 - 2022	202
Tabela 30 I grupa uniwersytetów: Liczba studentów i udział % studentów w sumie wszystkich studentów uniwersytetów	203
Tabela 31 II grupa uniwersytetów: Liczba studentów i udział % studentów w sumie wszystkich studentów uniwersytetów	203
Tabela 32 III grupa uniwersytetów: Liczba studentów i udział % studentów w sumie wszystkich studentów uniwersytetów	204
Tabela 33 IV grupa uniwersytetów: Liczba studentów i udział % studentów w sumie wszystkich studentów uniwersytetów	204
Tabela 34 Udział % liczby studentów UZ w sumie wszystkich studentów kształcących się na uniwersytetach w latach 2010 - 2022	205
Tabela 35 Liczba pracowników uniwersytetów w latach 2010 - 2022	207
Tabela 36 I grupa uniwersytetów: Liczba pracowników i udział % pracowników uniwersytetu w sumie wszystkich pracowników uniwersytetów oraz wskaźnik liczby pracowników niebędących nauczycielami akademickimi (NNA) do liczby nauczycieli akademickich (NA)	208
Tabela 37 II grupa uniwersytetów: Liczba pracowników i udział % pracowników uniwersytetu w sumie wszystkich pracowników uniwersytetów oraz wskaźnik liczby pracowników niebędących nauczycielami (NNA) do liczby nauczycieli akademickich (NA)	208
Tabela 38 III grupa uniwersytetów: Liczba pracowników i udział % pracowników uniwersytetu w sumie wszystkich pracowników uniwersytetów oraz wskaźnik liczby	

pracowników niebędących nauczycielami akademickimi (NNA) do liczby nauczycieli akademickich (NA)	209
Tabela 39 IV grupa uniwersytetów: Liczba pracowników i udział % pracowników uniwersytetu w sumie wszystkich pracowników uniwersytetów oraz wskaźnik liczby pracowników niebędących nauczycielami akademickimi (NNA) do liczby nauczycieli akademickich (NA)	209
Tabela 40 Udział pracowników % Uniwersytetu Zielonogórskiego w ogólnej liczbie pracowników uniwersytetów w latach 2010 - 2022	210
Tabela 41 Liczba studentów przypadających na jednego nauczyciela akademickiego w uniwersytetach w latach 2010 – 2023	212
Tabela 42 Przychody operacyjne uniwersytetów w latach 2010 – 2018 (w tys. zł).....	213
Tabela 43 Przychody operacyjne uniwersytetów w latach 2019 – 2023 (w tys. zł).....	214
Tabela 44 Udział % dotacji/subwencji danego uniwersytetu w dotacji ogółem dla uniwersytetów w latach 2010 - 2023.....	214
Tabela 45 Koszty działalności uniwersytetów w latach 2010 – 2023 (w tys. zł).....	218
Tabela 46 Wynik finansowy działalności uniwersytetów w latach 2010 – 2023 (w tys. zł)..	220
Tabela 47 Udział procentowy zysku/straty z 2022 r. versus otrzymywana w 2022 r. subwencja	221
Tabela 48 Udział procentowy zysku/straty z 2023 r. versus otrzymywana w 2023 r. subwencja	222
Tabela 49 Zysk/strata działalności uniwersytetów w latach 2019 – 2022 (w tys. zł)	223
Tabela 50 Koszty podatku VAT Uniwersytetu Zielonogórskiego w latach 2013 – 2023 (w zł)	241
Tabela 51 Model E. Mączyńskiej	255
Tabela 52 Model Wierzby	256
Tabela 53 Kondycja finansowana Uniwersytetu Zielonogórskiego na podstawie Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 października 2011 r. w sprawie zakresu i trybu realizacji programu naprawczego prowadzącego do uzyskania równowagi finansowej uczelni publicznej	257

Spis wykresów

Wykres 1 Wydatki publiczne na szkolnictwo wyższe (Udział wydatków publicznych w PKB w %)	63
--	----

Wykres 2 Organizacja i jej elementy.....	111
Wykres 3 Współczynnik skolaryzacji.	158
Wykres 4 Liczba studentów, w tys.	159
Wykres 5 Przewidywana liczba studentów w latach 2025 – 2036, w tys.;	159
Wykres 6 Liczba studentów Uniwersytetu Zielonogórskiego w latach 2010 – 2023	177
Wykres 7 Liczba pracowników Uniwersytetu Zielonogórskiego w latach 2010 - 2023.....	177
Wykres 8 Koszty rodzajowe Uniwersytetu Zielonogórskiego w latach 2010 – 2023.....	181
Wykres 9 Wynik finansowy Uniwersytetu Zielonogórskiego w latach 2010 – 2023) (w zł)	188
Wykres 10 Wykorzystanie kredytów obrotowych Uniwersytetu Zielonogórskiego w latach 2010 – 2023 (stan na grudzień każdego roku) (w tys. zł).	191
Wykres 11 Rozkład liczby studentów w poszczególnych grupach uniwersytetów w latach 2010 - 2023.....	205
Wykres 12 Rozkład liczby pracowników w poszczególnych grupach uniwersytetów w latach 2010 – 2023	210
Wykres 13 Wzrost subwencji w 2022 r. w stosunku do 2019 r. (UB, UKW, UJK, UJ JP II, KUL, UO, UKSW, UZ).....	216
Wykres 14 Subwencja przypadająca na 1 studenta studiów stacjonarnych i na 1 nauczyciela akademickiego w 2023 r. (w zł) (UB, UKW, UJK, UJ JP II, KUL, UO, UKSW, UZ)	217
Wykres 15 Wzrost kosztów kształcenia w 2023 r. w stosunku do 2010 r.	219

Spis równań

Równanie 1 Równanie stosowane w Modelu E. Mączyńskiej.....	252
Równanie 2 Równanie stosowane w Modelu Wierzby	253