

Finansowania szkolnictwa wyższego. Wybrane zagadnienia

1. Wprowadzenie

Ustawa o szkolnictwie wyższym z 2018 r. ma być początkiem wielkiej reformy polskiego szkolnictwa wyższego¹. Według list rankingowych utworzonych przez niezależne światowe organizacje, polskie uczelnie nie zajmują wysokich pozycji². Powodów tego stanu rzeczy jest wiele. Jednak należy bezwzględnie stwierdzić, że szkolnictwo wyższe w Polsce jest niedofinansowane³. Bezspornym dowodem na to jest fakt, że Polska posiada jedno z najniższych nakładów na szkolnictwo wyższe w Unii Europejskiej, który wynosi około 0,8 %

¹ Przewodnik po reformie, <https://konstytucjadlanauki.gov.pl/content/uploads/2019/02/przewodnik-po-reformie-wydanie-i-poprawione-marzec-2019.pdf>, [dostęp: 3.09.2019 r.].

² Zgodnie z rankingiem Szanghajskim najlepsza polska uczelnia - Uniwersytet Jagielloński zajmuje miejsce od 301 -400, *Academic ranking of the World Universities*, <http://www.shanghairanking.com/ARWU2019.html>, [dostęp: 3.09.2019 r.].

³ Karolina Nowakowska, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/1416940,zwiekszenie-nakladow-na-finansowanie-reformy-szkolnictwa-wyzszego.html>, [dostęp: 3.09.2019 r.].

PKB⁴. Dlatego niezwykle ważne jest by system szkolnictwa wyższego posiadał efektywny system finansowy, który reguluje zarówno kwestie związane z gromadzeniem środków pieniężnych przez uczelnie i instytuty, jak i odpowiednim ich spożytkowaniem. Świadczy to o bardzo ważnej roli, jaką odgrywa system finansowania dla reformy szkolnictwa wyższego. Jest wiele opinii, że to właśnie niedofinansowanie jest największym mankamentem polskiej nauki⁵

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁶, zwana również „konstytucją dla nauki”, zawiera kompleksowe regulacje związane z funkcjonowaniem szkolnictwa wyższego w Polsce. Dotyczy to również finansowania całego systemu szkół wyższych oraz instytucji nauki. Omawianej problematyce został poświęcony osobny rozdział w ustawie.

Celem niniejszej pracy będzie ocena obecnych uregulowań pod kątem prawnym. W tym celu

⁴ Szymon Zdziębowski, *Budżet w 2018 r.: ponad 9,2 mld zł na naukę i ok. 16,5 mld na szkolnictwo wyższe*, <http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news%2C460300%2Cbudzet-w-2018-r-ponad-92-mld-zl-na-nauke-i-ok-165-mld-na-szkolnictwo-wyzsze.html>, [dostęp: 3.09.2019 r.].

⁵ Portal Nauka w Polsce, *Budżet w 2018 r.: ponad 9,2 mld zł na naukę i ok. 16,5 mld na szkolnictwo wyższe*, <http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news%2C460300%2Cbudzet-w-2018-r-ponad-92-mld-zl-na-nauke-i-ok-165-mld-na-szkolnkkictwo-wyzsze.html>, [dostęp: 3.09.2019 r.].

⁶ Dz.U. 2018 poz. 1668.

przeprowadzona zostanie analiza obecnie obowiązującej ustawy oraz poprzednich regulacji. Ponadto przeanalizowane zostały materiały związane z pracami legislacyjnymi. Z uwagi na obszerność materiału, praca będzie poruszać następujące zagadnienia: cele finansowania szkolnictwa wyższego, mechanizm podziału środków pieniężnych, a także rozporządzenie dotyczącego kosztochłonności.

Na dzień dzisiejszy są to nowe uregulowania. W związku z tym trudno jeszcze określić jak będą funkcjonować w praktyce. Niniejsza praca jest więc oceną poziomu legislacji czy też kursu zmian. Z uwagi na to, że wciąż jest mało opracowań, a część przepisów jeszcze nie weszła w życie lub nie funkcjonuje w praktyce na dzień dzisiejszy (np. szkoły doktorskie na chwilę obecną dopiero rozpoczęły nabór i wyłanianie kandydatów), w pracy znajduje się dużo moich własnych przemyśleń. Mam nadzieję, że praca posłuży kolejnym badaczom. Podstawą niniejszego artykułu jest stan prawny na dzień 3 września 2019 r.

2. Cele finansowania

Polskie uczelnie wyższe finansowane są głównie z budżetu państwa, dlatego też kwestie finansowe uczelni publicznych oraz niepublicznych w zakresie, w jakim są finansowane ze środków publicznych, należą do dziedziny

prawa finansowego publicznego. Jak słusznie zauważył Andrzej Drwiłło, zasadnicza różnica między finansami prywatnymi a publicznymi polega na realizacji zadań publicznych, a nie chęcią osiągnięcia zysków⁷. Dlatego nawet w przypadku uczelni prywatnych, kierujących się z definicji osiągnięciem maksymalnego zysku, mogą one wykonywać zadania publiczne i w pewnym zakresie być finansowane ze środków publicznych. Normy prawne związane z prawem finansowym publicznym są uregulowane w różnych ustawach. Ustawa o szkolnictwie ma charakter autonomiczny z uwagi na kompleksowość przepisów w niej zawartych. Jak już było wspomniane we wstępie, ustawodawca poświęcił kwestiom finansowym w ustawie osobny rozdział XII zatytułowany: „Finansowanie systemu szkolnictwa wyższego i nauki oraz gospodarka finansowa uczelni”. Tym samym ustawa zastąpiła dwie dotychczasowe ustawy, które normowały kwestie finansowe:

- 1) Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym⁸,
- 2) Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki⁹.

⁷ *Podstawa Finansów i prawa finansowego*, A. Drwiłło. A. Drwiłło (red.), Warszawa 2018, s.33.

⁸ Dz.U. 2005 Nr 164 poz. 1365 z późn. zm.

⁹ Dz.U. 2010 Nr 96 poz. 615 z późn. zm.

W pierwszej z ustaw uregulowano m.in. kwestie dotacji na badania z budżetu państwa i formie przyznawania dofinansowania. Druga z kolei normowała m.in. bardziej szczegółowo zasady dysponowania mieniem uczelni. Należy zaaprobować umiejscowienie przepisów dotyczących finansowania szkolnictwa wyższego w jednym akcie prawnym, z uwagi na lepszą przejrzystość i kompleksowość przepisów. Z drugiej strony rozdział XII jest stosunkowo obszerny, co może okazać się w konsekwencji mało czytelne dla zwykłej osoby, która nie zajmuje się tą dziedziną na co dzień, nie jest księgowym, prawnikiem czy badaczem tego tematu. Moim zdaniem, negatywnie wpływa to na jego czytelność, zwłaszcza, że jest wysoce prawdopodobne, iż ustawa będzie w przyszłości wielokrotnie nowelizowana. Ustawa nazywana „Konstytucją dla nauki” skierowana jest przede wszystkim do pracowników naukowych, studentów, doktorantów i innych osób związanych ze szkolnictwem wyższym. Jak słusznie zauważyła Dobrosława Antonów- jawność materialna w prawie finansowym oznacza faktyczną możliwość poznania i zrozumienia procesów składających się na gospodarowanie środkami publicznymi, z czym wiąże się ich jasność i czytelność merytoryczna¹⁰. Jest to o tyle istotne, że ustawa dotyczy również płac pracowników

¹⁰ *Prawo Finansów Publicznych z kazusami i pytaniami*, D. Antonów. W. Miemieć, Warszawa 2018, s.64.

naukowych oraz stypendiów i grantów, czyli kwestii bezpośrednio związanych z finansowaniem prac badawczych. Z uwagi na powyższe należy postulować *de lege ferenda*, by prawodawca konstruował przejrzyste akty prawne, zwłaszcza w ustawach dotyczących kwestii, które wymagają użycia środków publicznych.

Na dzień dzisiejszy Ustawa wciąż stanowi *novum*. Dział XII zaczyna się od art. 365, który dotyczy celów finansowania szkolnictwa wyższego. Zgodnie z art. 365 katalog ten jest zamknięty i zgodnie z jego brzmieniem obejmuje kolejno:

- 1) utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego,
- 2) utrzymanie i rozwój potencjału badawczego,
- 3) działalność bieżącą instytutów Sieci Łukasiewicz,
- 4) realizację projektów badawczych w ramach celu Sieci Badawczej Łukasiewicz,
- 5) świadczenia, o których mowa w art. 86 ust. 1 pkt 1–4,
- 6) inwestycje związane z kształceniem, działalnością naukową, obsługą realizacji zadań NAWA, NCN, NCBiR i Centrum Łukasiewicz, realizacją projektów badawczych w ramach celu Sieci Badawczej Łukasiewicz, o którym mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o Sieci Badawczej Łukasiewicz,
- 7) utrzymanie aparatury naukowo-badawczej lub stanowiska badawczego, unikatowych w skali

kraju, specjalnej infrastruktury informatycznej – mających istotne znaczenie dla realizacji polityki naukowej państwa,

- 8) zadania związane z zapewnieniem osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie przyjmowania na studia, do szkół doktorskich, kształceniu na studiach i w szkołach doktorskich lub prowadzeniu działalności naukowej,
- 9) programy i przedsięwzięcia ustanawiane przez ministra,
- 10) stypendia i nagrody ministra,
- 11) zadania finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej albo z niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), albo z innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi,
- 12) zadania realizowane lub finansowane przez NAWA,
- 13) zadania finansowane przez NCBiR, w tym badania naukowe i prace rozwojowe na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa,
- 14) zadania finansowane przez NCN,

- 15) bieżące koszty działalności NAWA, NCBiR, NCN, Centrum Łukasiewicz,
- 16) finansowanie działalności RDN, PKA, KEN, RGNiSW, PSRP, KRD, KPN, Biura RDN, Biura PKA, rzeczników dyscyplinarnych powołanych przez ministra, komisji dyscyplinarnych przy RGNiSW i przy ministrze, zespołów doradczych i ekspertów, o których mowa w art. 341, zespołów ekspertów, o których mowa w art. 388 ust. 5 oraz art. 397 ust. 4, oraz ekspertów, o których mowa w art. 428 ust. 2,
- 17) opłacanie składek na rzecz instytucji lub organizacji międzynarodowych, wynikających z zawartych umów międzynarodowych lub statutów konsorcjów działających na rzecz europejskiej infrastruktury badawczej.

Jak wspomniano powyżej, jest to dość obszerny przepis. Świadczy to o tym, że prawodawca chciał jak najbardziej szczegółowo uregulować kwestie związane z celami finansowania szkolnictwa wyższego. Znajdują się w nim również odwołania do innych przepisów tejże ustawy (art. 365 pkt 3). Istotną kwestią jest przyjrzenie się zwrotom użytym w art. 365, przykładowo: „Środki finansowe na szkolnictwo wyższe i naukę przeznacza się na: utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego, w tym:.....”. Oznacza to, że mimo enumeratywnego

wyliczenia celów finansowania szkolnictwa wyższego, w praktyce może być to katalog otwarty. Wydaje się, że prawodawca formułując w ten sposób przepis chciał uzyskać kompromis pomiędzy jak najbardziej obszernym uregulowaniem kwestii finansowych, a zarazem wystarczająco sprecyzować cele takiego finansowania. Moim zdaniem prawodawca powinien dążyć jednak do katalogu otwartego, z uwagi na to, że Szkolnictwo wyższe w Polsce cały czas się rozwija i stawia sobie nowe cele do realizacji.

Cele finansowania szkolnictwa wyższego możemy podzielić na dwie grupy: ogólne cele finansowania szkolnictwa wyższego oraz finansowanie szczególnych zadań szkolnictwa wyższego. Cele ogólne to:

- 1) utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego,
- 2) utrzymanie i rozwój potencjału badawczego.

Natomiast cele szczególne zadań szkolnictwa wyższego to:

- 1) świadczenia, o których mowa w art. 86 ust. 1 pkt 1–4 (dla studenta: stypendium socjalne, stypendium dla osób niepełnosprawnych, zapomoga, stypendium rektora),
- 2) utrzymanie aparatury naukowo-badawczej lub stanowiska badawczego unikatowych w skali kraju, specjalnej infrastruktury informatycznej – mających istotne znaczenie dla realizacji polityki naukowej państwa,

- 3) zadania związane z zapewnieniem osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie przyjmowania na studia, do szkół doktorskich, kształceniu na studiach i w szkołach doktorskich lub prowadzeniu działalności naukowej,
- 4) działalność bieżącą instytutów Sieci Łukasiewicz,
- 5) realizację projektów badawczych w ramach celu Sieci Badawczej Łukasiewicz,
inwestycje związane z kształceniem, działalnością naukową, obsługą realizacji zadań NAWA, NCN, NCBiR i Centrum Łukasiewicz, realizacją projektów badawczych w ramach celu Sieci Badawczej Łukasiewicz, o którym mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o Sieci Badawczej Łukasiewicz,
- 6) programy i przedsięwzięcia ustanawiane przez ministra,
zadania finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej albo z niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), albo z innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi,
- 7) zadania realizowane lub finansowane przez NAWA,

- 8) zadania finansowane przez NCBiR, w tym badania naukowe i prace rozwojowe na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa,
- 9) zadania finansowane przez NCN,
- 10) bieżące koszty działalności NAWA, NCBiR, NCN, Centrum Łukasiewicz,
- 11) finansowanie działalności RDN, PKA, KEN, RGNiSW, PSRP, KRD, KPN, Biura RDN, Biura PKA, rzeczników dyscyplinarnych powołanych przez ministra, komisji dyscyplinarnych przy RGNiSW i przy ministrze, zespołów doradczych i ekspertów, o których mowa w art. 341, zespołów ekspertów, o których mowa w art. 388 ust. 5 oraz art. 397 ust. 4, oraz ekspertów, o których mowa w art. 428 ust. 2,
- 12) opłacanie składek na rzecz instytucji lub organizacji międzynarodowych, wynikających z zawartych umów międzynarodowych lub statutów konsorcjów działających na rzecz europejskiej infrastruktury badawczej,
- 13) stypendia i nagrody ministra.

W celu uznania za cel ogólny czy szczególny główne kryterium danego celu finansowania szkolnictwa wyższego, należy określić ramy finansowania. Jeżeli służą one szerokiemu i ogólnemu celowi szkolnictwa wyższego to należy właśnie zakwalifikować je do tej grupy. Druga grupa cechuje się węższym kryterium finansowania

szkolnictwa wyższego. Opiera się ona na szczególnym celu lub zadaniu realizowanym przez uczelnie.

Oprócz powyższego podziału warto zastanowić się nad specjalnym statusem niektórych celów. Jak wynika z art. 365 Ustawy, wyraźnie zostały wyodrębnione na: NAWA, NCN, NCBiR finansowanie działalności bieżącej instytutów Sieci Łukasiewicz. Należy zauważyć, że reguły funkcjonowania tych programów uregulowane są w innych ustawach. Świadczy to o tym, że prawodawca pokłada w nich nadzieje na poprawę systemu szkolnictwa wyższego i znajdują w nim szczególne miejsce. To samo dotyczy szkół doktorskich. Te ostatnie odznaczają się bardzo istotną zmianą w stosunku do wciąż prowadzonych¹¹ studiów doktoranckich. Według większości autorów szkoły doktorskie będą droższe w finansowaniu przez państwo niż wygaszane studia doktoranckie. Wszystkie powyższe programy wymagają sprawnego systemu finansowania, który sprostą wszystkim wyżej wymienionym celom.

3. System przyznawania środków publicznych na cele szkolnictwa wyższego

Po omówieniu celów finansowania szkolnictwa wyższego warto zająć się zagadnieniem gromadzenia funduszy przez podmioty szkolnictwa wyższego takie jak

¹¹ Studia doktoranckie zostaną ostatecznie zniesione pod koniec 2023 r.

Polska Akademia Nauk, uniwersytety, instytuty. Forma przyznawania środków publicznych uregulowana jest w art. 366. – art. 371 Ustawy włącznie. Organem przyznającym środki publiczne jest Minister Szkolnictwa Wyższego, zgodnie z art. 216 ust. 1 Konstytucji RP¹². Jak bowiem podaje Teresa Dębowska-Romanowska, zarządzanie mieniem finansowym musi mieć swoją podstawę ustawową oraz w sposób jawny i przejrzysty określać obrót zasobami publicznymi zarówno wewnątrz podmiotów publicznych czy jednostek samorządu terytorialnego. ale również w relacji Skarb Państwa – podmiot prywatny¹³.

Źródło finansowania danej uczelni ze środków publicznych różni się w zależności od statutu uczelni (centrum badawcze, wyższa szkoła zawodowa) oraz to, czy jest to uczelnia publiczna czy niepubliczna. Należy aprobować taki model finansowania uczelni wyższych. Nie jest formą dyskryminacji, nadto, nie narusza zasady równości, a jedynie uwzględnia faktyczną sytuację i potrzeby danego podmiotu. Uczelnie o charakterze akademickim (np. uniwersytet) i zawodowym mają inne priorytety jeżeli chodzi o szkolnictwo wyższe. Ponadto, przyznawanie środków pieniężnych jest uzależnione od

¹² Dz.U. 1997 Nr 78 poz. 483 z późn. zm.

¹³ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo Finansowe. Część Konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s.118.

Zadania	Mechanizm podziału środków	Forma Przekazywania środków	Środki, jakie może otrzymać uczelnia danego typu			
			Uczelnia publiczna		Uczelnia niepubliczna	
			Akademicka	Zawodowa	Akademicka	Zawodowa
Utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego (m.in. kształcenie studentów na studiach stacjonarnych, utrzymanie domów	Algorytm	subwencja	TAK	TAK	NIE	NIE
Utrzymanie i rozwój potencjału badawczego (m.in. kształcenie w szkole doktorskiej)	Algorytm	subwencja	TAK	NIE	TAK	NIE
Świadczenia pieniężne dla studentów (stypendium socjalne, stypendium dla osób niepełnosprawnych, zapomoga, stypendium rektora)	Algorytm	dotacja podmiotowa	TAK	TAK	TAK	TAK
Inwestycje związane z kształceniem i działalnością naukową	na wniosek	dotacja celowa	TAK	TAK	TAK	NIE
Zadanie związane z zapewnieniem osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia i	algorytm	dotacja podmiotowa	TAK	TAK	TAK	TAK

prowadzenia działalności naukowej						
-----------------------------------	--	--	--	--	--	--

tego, czy dana uczelnia jest uczelnią publiczną, czy niepubliczną. Uczelnie niepubliczne w głównej mierze opierają się na czesnym płaconym przez studentów. Uczelnie publiczne otrzymują środki na kształcenie studentów w trybie stacjonarnym. W przypadku finansowania kształcenia studentów w trybie niestacjonarnym i zaocznym na uczelniach publicznych, traktuje się to jako komercyjną działalność uczelni.

Poniższa tabela ukazuje mechanizm ustawowy pozyskiwania pieniędzy pochodzących ze środków publicznych na rzecz podmiotów pełniących zadania związane ze szkolnictwem wyższym¹⁴.

--

Powyższa tabela ukazuje, że na znaczeniu zyskały subwencje, stając się podstawowym źródłem finansowania potencjału dydaktycznego i naukowego. Nie oznacza to, że dotacja celowa znika. Jak wynika z powyższej tabeli, jest ona źródłem finansowania większości celów, jakie ustawa stawia przed szkolnictwem wyższym. Jednak podstawowe i najważniejsze zadania dla szkolnictwa wyższego, tj.

¹⁴ Sporządzono na podstawie raportu EURYDICE, https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/higher-education-funding-56_pl, [dostęp: 3.09.2019 r.].

utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz utrzymanie i rozwój potencjału badawczego będą finansowane przy pomocy subwencji, które następnie będą rozdzielane przy pomocy algorytmu. Będzie on uwzględniał między innymi: wskaźnik dostępności dydaktycznej SSR (wprowadzony już w 2017 roku), poziom umiędzynarodowienia, wysokość nakładów, jakie uczelnia poniosła na działalność badawczo-rozwojową itd¹⁵. Bardziej dokładnie ma zostać to uregulowane w rozporządzeniu, które obecnie znajduje się dopiero w fazie prac legislacyjnych. Co tyczy się zaś samej subwencji, faktycznie jest bardziej elastyczna od dotacji celowej, zostawiając uczelni większą swobodę w dysponowaniu środkami jej przyznanymi. Jednakże niesie to większe ryzyko nadużyć i niegospodarności. Moim zdaniem kluczowy będzie tu mechanizm kontrolny oraz właściwa postawa środowisk akademickich i władz uczelni. Dzięki temu istnieje szansa, że uczelnia należycie spożytkuje przyznane jej środki.”

4. Kosztochłonność

W związku ze zmianami w systemie szkolnictwa wyższego, większą wagę przywiązuje się do

¹⁵ KDN, Konstytucja dla nauki, *Ile kosztuje prowadzenie badań? Jest nowe rozporządzenie [KOSZTOCHŁONNOŚĆ]*
<https://konstytucjadlanauki.gov.pl/ile-kosztuje-prowadzenie-badan-jest-nowe-rozporzadzenie-kosztochlonnosc>, [dostęp: 3.09.2019 r.].

kosztochłonności kształcenia studentów na danym kierunku oraz działalności naukowej w poszczególnych dziedzinach. Kwestie związane z kosztochłonnością uregulowane są w Rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 22 stycznia 2019 r. w sprawie współczynników kosztochłonności¹⁶. Współczynnik taki był już stosowany wcześniej w uchylonych rozporządzeniach wymienionych poniżej, tj:

- 1) Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 26 stycznia 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu i trybu ustalania wskaźników kosztochłonności dla poszczególnych kierunków studiów stacjonarnych pierwszego i drugiego stopnia, jednolitych studiów magisterskich oraz obszarów kształcenia, a także dla stacjonarnych studiów doktoranckich¹⁷,
- 2) Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 9 lutego 2012 r. w sprawie sposobu i trybu ustalania wskaźników kosztochłonności dla poszczególnych kierunków studiów stacjonarnych pierwszego i drugiego stopnia, jednolitych studiów magisterskich oraz

¹⁶ Dz.U. 2019 poz. 202.

¹⁷ Dz.U. 2015 poz. 158 z późn. zm.

obszarów kształcenia, a także dla stacjonarnych studiów doktoranckich¹⁸.

W obecnych uregulowaniach kosztochłonność wydaje się być uregulowana w sposób nieskomplikowany. Zgodnie z brzmieniem § 3 ust. 1 niniejszego rozporządzenia: „Współczynnik kosztochłonności prowadzenia kształcenia na studiach stacjonarnych dla kierunku studiów pierwszego stopnia, drugiego stopnia i jednolitych studiów magisterskich o profilu ogólnoakademickim ustala się na podstawie współczynnika kosztochłonności prowadzenia kształcenia na studiach stacjonarnych określonego dla dyscypliny w ramach której będą osiągane efekty uczenia się, które zostały określone w programie studiów. W przytoczonym przepisie widać korelację zachodzącą pomiędzy finansowaniem danego kierunku studiów stacjonarnych a wskaźnikiem kosztochłonności.

Bardziej skomplikowany jest problem studiów interdyscyplinarnych. Ich kwestia została uregulowana w ust 2. Według tego przepisu: „Współczynnik kosztochłonności prowadzenia kształcenia na studiach stacjonarnych dla kierunku studiów pierwszego stopnia, drugiego stopnia i jednolitych studiów magisterskich o profilu ogólnoakademickim, przyporządkowanego do więcej niż jednej dyscypliny, ustala się na podstawie współczynników kosztochłonności

¹⁸ Dz.U. 2012 poz. 179 z późn. zm.

prowadzenia kształcenia na studiach stacjonarnych określonych dla każdej z dyscyplin, w ramach których będą osiągnęte efekty uczenia się określone w programie studiów.” Z wykładni literalnej cytowanego przepisu wynika, że w celu ustalenia kosztochłonności bierze się pod uwagę każdą dyscyplinę naukową, jakiej dany kierunek studiów dotyczy. Zgodnie z ust. 3 w/w rozporządzenia, jeżeli dany kierunek studiów obejmuje więcej niż jedną dyscyplinę, to: „stosuje się średnią ważoną udziałów poszczególnych dyscyplin, w ramach których będą uzyskiwane efekty uczenia się określone w programie studiów. Obliczoną wartość zaokrągla się w dół do jednego miejsca po przecinku. Należy również dodać, że dla studiów o profilu praktycznym podane powyżej przepisy stosuje się odpowiednio, z tymże wskaźnik kosztochłonności podwyższa się o 0,5” (§ 4 rozporządzenia).

Zdaniem autora, powyższe uregulowania z jednej strony wpływają korzystnie na realizowanie idei interdyscyplinarnych studiów, której celom wyraźnie sprzyjał prawodawca¹⁹, z drugiej jednak strony negatywnie wpływa na finansowanie klasycznego modelu studiów opartego na jednej dziedzinie, przykładowo socjologii. Ponadto, może to doprowadzić do tworzenia

¹⁹ Dowodem na to jest interdyscyplinarny charakter szkoły doktorskiej.

przez uczelnie kierunków, których priorytetem nie będzie efektywność czy przydatność, lecz uzyskanie większych wpływów finansowych wynikających z subwencji budżetowych na dany kierunek. Jest to szczególnie widoczne wśród dyscyplin znacząco różniących się współczynnikiem kosztochłonności, np. jedna dyscyplina posiada współczynnik 1, z kolei druga- 4. Istnieje więc ryzyko, że mogą zostać otwarte kierunki, w których połączenie dyscyplin będzie miało jedynie na celu zwiększenie wskaźnika kosztochłonności danego kierunku. Wskazuje to, że prawodawca premiuje kierunki o praktycznym charakterze. Wydaje się to być słuszne postępowanie, jednakże należy pamiętać o przesłankach uznania danego kierunku za kierunek praktyczny. Zgodnie z brzmieniem art. 64v ust. 2 pkt. 1 ustawy o szkolnictwie, studia są prowadzone na profilu praktycznym, na którym ponad połowa punktów ECTS jest przypisana zajęciom kształtującym umiejętności praktyczne.

Wykazy kosztochłonności znajdują się w załączniku do niniejszego rozporządzenia. Skala oscyluje w granicach od 1 do 4. Poniższa tabela sporządzona na podstawie załącznika ukazuje, które dyscypliny uzyskały jaki współczynnik

1	1,5	2	2,5	3	3,5	4
<p>Ekonomia i finanse Filozofia</p> <p>Językoznawstwo</p> <p>Literaturoznawstwo</p> <p>Nauki o bezpieczeństwie</p> <p>Nauki o komunikacji społecznej i mediach</p> <p>Nauki prawne</p> <p>Nauki teologiczne</p> <p>Pedagogika</p> <p>Prawo kanoniczne</p>	<p>Historia</p> <p>Nauki o kulturze i religii</p> <p>Nauki o polityce i administracji</p> <p>Nauki socjologiczne</p>	<p>Geografia społeczno-ekonomiczna i gospodarka przestrzenna Matematyka Nauki o kulturze fizycznej</p> <p>Nauki o sztuce</p> <p>Nauki o zarządzaniu i jakości</p> <p>Nauki o zdrowiu</p> <p>Psychologia</p> <p>Sztuki filmowe i teatralne</p> <p>Sztuki muzyczne</p> <p>Sztuki plastyczne i konserwacja dzieł sztuki</p>	<p>Archeologia Architektura i urbanistyka</p>	<p>Informatyka</p> <p>Rolnictwo i ogrodnictwo</p> <p>Technologia żywności i żywienia</p>	<p>Astronomia inżynieria chemiczna</p> <p>inżynieria lądowa i transport</p> <p>Nauki biologiczne Nauki chemiczne</p> <p>Nauki farmaceutyczne</p> <p>Nauki fizyczne</p> <p>Nauki leśne Nauki medyczne</p> <p>Nauki o Ziemi i środowisku</p> <p>Weterynaria</p> <p>Zootechnika i rybactwo</p>	<p>Automatyka elektronika i elektro-technika</p> <p>Informatyka techniczna i telekomunikacja</p> <p>inżynieria biomedyczna</p> <p>inżynieria materiałowa</p> <p>inżynieria mechaniczna inżynieria środowiska, górnictwo i energetyka</p>

Jak wynika z powyższej tabeli, dziedziny nauk ścisłych mają wyższy wskaźnik kosztochłonności.

Zgodnie z intencją prawodawcy, chodziło o to, żeby dyscypliny potrzebujące więcej nakładów dostawały wyższy wskaźnik kosztochłonności. Jak wskazywano w projekcie ustawy, wskaźnik kosztochłonności miał pierwotnie posiadać skale od 1-6²⁰. Jednakże środowisko akademickie zaprotestowało przeciwko takiemu rozwiązaniu. Podnoszono argument, że dziedziny humanistyczne i społeczne będą niedofinansowane²¹. W odpowiedzi, skala kosztochłonności została ostatecznie ustalona na 1-4. Należy uznać to za kompromisowe rozwiązanie, które ma za zadanie uwzględnić potrzeby nauk ścisłych, które potrzebują najczęściej specjalistycznego sprzętu, aparatury do prowadzenia badań oraz nauki studentów.

Rzeczą niepokojącą jest fakt, że podobne dziedziny nauki dostały inny współczynnik kosztochłonności. Jako przykład mogą posłużyć ekonomia oraz finanse, których współczynnik wynosi 1, podczas gdy współczynnik nauk humanistycznych i im podobnych- więcej; informatyka jest aż o punkt niżej niż informatyka techniczna i

²⁰ Projekt rozporządzenia MNiSW w sprawie współczynników kosztochłonności,

<https://pg.edu.pl/documents/77142071/77594533/Projekt%20rozporz%C4%85dzenia%20MNiSW%20w%20sprawie%20wsp%C3%B3%C5%82czynnik%C3%B3w%20kosztach%C5%82onno%C5%9Bci%20%28projekt%20z%20dnia%2023.11.2018%20r.%29?version=1.0&t=1543303829904>, [dostęp: 3.09.2019 r.].

²¹ List protestacyjny do Premiera J. Gowina, <http://www.ifispan.pl/wp-content/uploads/2018/12/List-protestacyjny-do-Premiera-J.-Gowina.pdf>, [dostęp: 3.09.2019 r.].

telekomunikacja. Z jednej strony wskazuje to (jak w przypadku dziedziny „informatyka i telekomunikacja”) na premiowanie łączonych kierunków. Z drugiej strony, można mieć wrażenie, że przypisanie współczynnika jest mocno uznaniowe.

Zgodnie z pracami koncepcyjnymi nad projektowanym w rozporządzeniu wykazie kosztochłonności wystąpiono do uczelni, instytutów badawczych oraz do instytutów naukowych PAN o przekazanie danych na temat prowadzenia przez te podmioty działalności naukowej i dydaktycznej w zakresie m. in.:

- 1) nakładów ponoszonych na działalność badawczą i rozwojową,
- 2) kosztów prowadzenia działalności dydaktycznej,
- 3) liczby pracowników zatrudnionych w poszczególnych podmiotach, z uwzględnieniem charakteru wykonywanych zadań i rodzaju stosunku prawnego łączącego ich z podmiotem zatrudniającym.

Powyższe dane zostały przekazane przez około 90% spośród wymienionych podmiotów. Ukazały one rzeczywisty poziom ponoszonych przez nie kosztów zapewniania kształcenia i działalności naukowej w latach 2014 – 2016, co więcej, zostały przyjęte jako podstawa ustalenia wartości współczynników kosztochłonności prowadzenia kształcenia działalności naukowej. Zdaniem

autorów projektu oraz opiniujących ekspertów ukazują one rzeczywisty poziom poniesionych kosztów przez ww. uczelnie i ośrodki badawcze²²

Nie ulega wątpliwości, że uczelnie i instytuty zajmujące się dziedzinami ścisłymi ponoszą większy koszt prowadzenia badań i nauki studentów (koszty prowadzenia laboratorium, zakup sprzętu i aparatury) dlatego mają większy współczynnik kosztochłonności. Problematiczna pozostaje jednak kwestia dziedzin, które są do siebie podobne, np. socjologia i prawo z uwagi na to, że zaliczają się do kręgu nauk społecznych czy humanistycznych. Należy przy tym zauważyć, że nawet zwiększenie o 0,5 wskaźnika kosztochłonności oznacza dla uczelni więcej nakładów pieniężnych. Wydaje się, że intencją prawodawcy byłoby, aby wskaźnik kosztochłonności faktycznie odzwierciedlał poniesione nakłady przez uczelnie i był jedynie podstawą do zwrotu kosztów. Jednak z uwagi na tendencje „konkurencyjności” na rynku akademickim, takie ujęcie kosztochłonności może prowadzić do niewłaściwego jej pojmowania jako swoistego „uprzywilejowania” wybranych kierunków. Nie

²² Projekt rozporządzenia MNiSW w sprawie współczynników kosztochłonności,
<https://pg.edu.pl/documents/77142071/77594533/Projekt%20rozporz%C4%85dzenia%20MNiSW%20w%20sprawie%20wsp%C3%B3%C5%82czynnik%C3%B3w%20kosztach%C5%82onno%C5%9Bci%20%28projekt%20z%20dnia%2023.11.2018%20r.%29?version=1.0&t=1543303829904>, [dostęp: 3.09.2019 r.].

ulega bowiem wątpliwości, że wyższy wskaźnik kosztochłonności oznacza większe nakłady na daną dziedzinę, co może z kolei przełożyć się na osiągane efekty. Z uwagi na to, przedstawiciele nauk humanistycznych i społecznych wyrazili swój sprzeciw. Prawodawca pod wpływem środowisk naukowych zmniejszył skalę kosztochłonności z 1-6 do 1-4. Podnoszono, że przy skali od 1 do 6 niektóre kierunki mogą stracić nawet do 30% dotychczasowego dofinansowania²³. Prawodawca stoi na stanowisku, że kosztochłonność nie odgrywa tak wielkiej roli w ogólnym finansowaniu szkolnictwa wyższego. Zdaniem przedstawicieli Ministerstwa Szkolnictwa Wyższego w obecny wskaźnik kosztochłonności wpływa na finansowanie jedynie w około 12,5% w przypadku uczelni i 37,5% w przypadku instytutów²⁴.

Wobec powyższego, należy uznać, że wskaźnik kosztochłonności jest najbardziej kontrowersyjną kwestią spośród poruszanych w niniejszej pracy. Prawdopodobnie

²³ Projekt rozporządzenia MNiSW w sprawie współczynników kosztochłonności,
<https://pg.edu.pl/documents/77142071/77594533/Projekt%20rozporz%C4%85dzenia%20MNiSW%20w%20sprawie%20wsp%C3%B3%B3w%C5%82czynnik%C3%B3w%20kosztach%C5%82onno%C5%9Bci%20%28projekt%20z%20dnia%2023.11.2018%20r.%29?version=1.0&t=1543303829904>, [dostęp: 3.09.2019 r.].

²⁴ KDN, Konstytucja dla nauki, *Ile kosztuje prowadzenie badań? Jest nowe rozporządzenie [KOSZTOCHŁONNOŚĆ]*
<https://konstytucjadlanauki.gov.pl/ile-kosztuje-prowadzenie-badan-jest-nowe-rozporzadzenie-kosztochlonnosc>, [dostęp: 3.09.2019 r.].

będzie ona zmieniana w przyszłości pod wpływem powstawania nowych dziedzin związanych z nowymi technologiami oraz coroczną weryfikacją kosztów badań i nauczania w poszczególnych dziedzinach.

5. Podsumowanie

Reasumując, nowe uregulowania zmieniają dotychczasowy sposób finansowania nauki i szkolnictwa wyższego dość istotnie, gdyż jako źródło finansowania szkolnictwa wyższego nad dotacją celową zacznie dominować subwencja. Obecnie skonstruowane są nowe cele szkolnictwa wyższego, jak przykładowo szkoły doktorskie, czy też inaczej został przedstawiony wskaźnik kosztochłonności. Z drugiej strony, głównym źródłem finansowania szkolnictwa wyższego pozostaje nadal budżet państwa. W związku z tym istnieje ryzyko, że zmiany te są jedynie powierzchowne. Na dzień dzisiejszy trudno jest stwierdzić na ile reforma faktycznie poprawi sytuację szkolnictwa wyższego w Polsce. Nie bez znaczenia pozostaje też kontrola finansów danej uczelni, której mechanizm jest również uregulowany w ustawie, lecz wykracza ponad zakres niniejszej pracy. Nie jest również pewne czy szkolnictwo wyższe nie będzie dodawać sobie nowych celów. Bez wątplenia wykaz kosztochłonności musi być nowelizowany i dostosowany do aktualnych potrzeb. Na dzień dzisiejszy trudno stwierdzić,

czy ustawa spełni swoje oczekiwania, niemniej na pewno podjęto pewien kierunek, który w przyszłości może przynieść pozytywny rezultat.

Niniejsza praca nie wyczerpuje prezentowanej w niej problematyki. Finansowanie szkolnictwa wyższego jest niezwykle istotne. Mam nadzieję, że to opracowanie będzie punktem wyjścia do dalszych rozważań, a przynajmniej część wniosków w niej zawartych okaże się być prawdziwą w przyszłości.

Bibliografia:

Akty prawne:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78 poz. 483 z późn. zm.),

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. 2018 poz. 1668),
Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz.U. 2010 Nr 96 poz. 615 z późn. zm.),

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

Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 22 stycznia 2019 r. w sprawie współczynników kosztochłonności (Dz.U. 2019 poz. 202),

Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 26 stycznia (2015r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu i trybu ustalania wskaźników kosztochłonności dla poszczególnych kierunków studiów stacjonarnych pierwszego i drugiego stopnia, jednolitych studiów magisterskich oraz obszarów kształcenia, a także dla stacjonarnych studiów doktoranckich (Dz.U. 2015 poz. 158 z późn. zm.),

Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 9 lutego 2012 r. w sprawie sposobu i trybu ustalania wskaźników kosztochłonności dla

poszczególnych kierunków studiów stacjonarnych pierwszego i drugiego stopnia, jednolitych studiów magisterskich oraz obszarów kształcenia, a także dla stacjonarnych studiów doktoranckich (Dz.U. 2012 poz. 179 z późn. zm.)

Literatura:

Teresa Dębowska-Romanowska, *Prawo Finansowe. Część Konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010

Podstawy Finansów i Prawa Finansowego, Andrzej Drwiłło (red.), Warszawa 2018

Prawo Finansów Publicznych z kazusami i pytaniami, Wiesława Miemieć (red.), Warszawa 2018

Artykuły i inne źródła opublikowanego w Internecie:

Academic ranking of the World Universities:
<http://www.shanghairanking.com/ARWU2019.html>,
[dostęp: 3.09.2019 r.]

KDN, Konstytucja dla nauki, *Ile kosztuje prowadzenie badań? Jest nowe rozporządzenie [KOSZTOCHŁONNOŚĆ]*

<https://konstytucjadlanauki.gov.pl/ile-kosztuje-prowadzenie-badan-jest-nowe-rozporzadzenie-kosztochlonnosc>, [dostęp: 3.09.2019 r.]

Karolina Nowakowska,
<https://serwisy.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/1416940,zwiekszenie-nakladow-na-finansowanie-reformy-szkolnictwa-wyzszego.html>, wejście [dostęp: 3.09.2019 r.]

List protestacyjny do Premiera J. Gowina,
<http://www.ifispan.pl/wp-content/uploads/2018/12/List-protestacyjny-do-Premiera-J.-Gowina.pdf>, [dostęp: 3.09.2019 r.]

Projekt rozporządzenia MNiSW w sprawie współczynników kosztochłonności,
<https://pg.edu.pl/documents/77142071/77594533/Projekt%20rozporz%C4%85dzenia%20MNiSW%20w%20sprawie%20wsp%C3%B3%C5%82czynnik%C3%B3w%20kosztoc h%C5%82onno%C5%9Bci%20%28projekt%20z%20dnia%2023.11.2018%20r.%29?version=1.0&t=1543303829904>, [dostęp: 3.09.2019 r.]

Przewodnik po reformie:
<https://konstytucjadlanauki.gov.pl/content/uploads/2019/02/przewodnik-po-reformie-wydanie-i-poprawione-marzec-2019.pdf>, [dostęp: 3.09.2019 r.]

Projekt rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego 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, http://www.bip.nauka.gov.pl/rozporzadzenia_projekty/projekt-rozporzadzenia-ministra-nauki-i-szkolnictwa-wyzzszego-w-sprawie-sposobu-podzialu-srodkow-finansowych-na-utrzymanie-i-rozwoj-potencjalu-dydaktycznego-oraz-potencjalu-badawczego-znajdujacych-sie-w-dyspozycji-ministra-wlasciwego-do-spraw-szkolnictwa-wyzzszego-i-nauki-oraz-na-zadania-zwiazane-z-utrzymaniem-powietrznych-statkow-szkolnych.html, [dostęp: 3.09.2019 r.]

Szymon Zdziebłowski, *Budżet w 2018 r.: ponad 9,2 mld zł na naukę i ok. 16,5 mld na szkolnictwo wyższe*, <http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news%2C460300%2Cbudzet-w-2018-r-ponad-92-mld-zl-na-nauke-i-ok-165-mld-na-szkolnictwo-wyzzsze.html>, [dostęp: 3.09.2019 r.]

Wykaz skrótów:

Ustawa – Ustawa z dnia 20 lipca 2018r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce

Rozporządzenie – Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 22 stycznia 2019r. w sprawie współczynników kosztochłonności

PAN - Polska Akademia Nauk

PAU - Polska Akademia Umiejętności

NAWA - Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej

NCBiR – Narodowe Centrum Badań i Rozwoju

NCN - Narodowe Centrum Nauki

MNISW – Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego