

SZKOLNICTWO WYŻSZE – ADAPTACYJNOŚĆ I MECHANIZMY FINANSOWANIA

Witold Pakuła Wybrane problemy gospodarki finansowej szkół wyższych w Polsce

W artykule omówiono system finansowania szkolnictwa wyższego w podziale na finansowanie działalności dydaktycznej, badawczej i pomocy materialnej dla studentów oraz zasady finansowania wynagrodzeń. Wyodrębnione zostały zasady finansowania z dotacji budżetu państwa oraz źródeł zewnętrznych. Przedstawiono także mechanizmy składające się na system finansowania, kryteria bądź algorytmy służące do rozdziału środków oraz wysokość dotacji przeznaczonych na poszczególne formy finansowania (strukturę wydatków budżetowych).

Wstęp

Obowiązujący obecnie system finansowania szkolnictwa wyższego wynika z kierunkowych wytycznych *Ustawy o szkolnictwie wyższym* z 12 września 1990 r. (Dz.U. nr 65, poz. 385 – z późniejszymi zmianami). Określa ona podstawowe formy działalności finansowej uczelni i źródła ich zasilania. Wydane na podstawie tej ustawy rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni z 27 sierpnia 1991 r. (Dz.U. nr 84, poz. 380 – z późniejszymi zmianami) weszło w życie z dniem ogłoszenia, z mocą od dnia 1 kwietnia 1991 r.

Istotną cechą obowiązującego obecnie systemu gospodarki finansowej szkół wyższych jest to, że obowiązuje on wszystkie uczelnie, zarówno państwowe, jak i niepaństwowe, z zastosowaniem wszakże pewnego zróżnicowania rozwiązań szczegółowych wobec tych rodzajów uczelni.

Funkcjonujący obecnie system finansowania uczelni nawiązuje zarazem do poprzednich systemów gospodarki finansowej szkół wyższych, zachowując część rozwiązań, przy uwzględnieniu wielu modyfikacji i przekształceń, rozszerzających ramy samorządności finansowej uczelni w gospodarowaniu ich majątkiem i środkami. Jest to więc w dalszym ciągu

samoistny system gospodarki finansowej uczelni, integrujący rozwiązania wynikające z prawa budżetowego z rozwiązaniami stosowanymi w gospodarce jednostek samofinansujących się.

Podstawową cechą łączącą kolejne systemy finansowe szkół wyższych jest zasada, że uczelnie prowadzą samodzielną gospodarkę finansową na podstawie planu rzeczowo-finansowego uwzględniającego określone kierunki ich działalności – w ramach środków pochodzących z dotacji budżetowych, przychodów z tytułu działalności prowadzonej odpłatnie oraz wpływów z innych źródeł.

Głównym źródłem finansowania uczelni mających status państwowych jednostek organizacyjnych jest budżet państwa. Poprzez system dotacji budżetowych zasilana jest realizacja podstawowych funkcji szkół wyższych: działalności dydaktyczno-wychowawczej, naukowo-badawczej oraz pomocy materialnej dla studentów.

Finansowanie działalności dydaktycznej uczelni

Działalność dydaktyczna uczelni państwowych związana z kształceniem studentów i rozwojem kadr naukowych finansowana jest ze środków dotacji budżetowej, opłat i wpływów związanych z tą działalnością, a także krajowych i zagranicznych darowizn, zapisów itp.

W ramach działalności dydaktycznej finansowane są koszty prowadzenia procesu dydaktycznego oraz koszty utrzymania uczelni, łącznie z remontami budynków i budowli nie będących domami, stołówkami i bufetami studenckimi, a także koszty utrzymania obiektów akademickiej służby zdrowia.

Jednym z elementów finansowania kosztów działalności dydaktycznej w uczelniach państwowych są opłaty za zajęcia dydaktyczne nie wynikające z normalnego toku studiów dziennych, wprowadzone postanowieniami ustawy o szkolnictwie wyższym. Opłaty te dotyczą kształcenia na studiach zaocznych i wieczorowych oraz innych rodzajach studiów, a także są pobierane na studiach dziennych w przypadku powtarzania określonych zajęć, ćwiczeń, egzaminów itp. z powodu niezadowalających wyników w nauce.

W uczelniach niepaństwowych (z wyjątkiem KUL) opłaty za zajęcia dydaktyczne są zasadniczym źródłem finansowania kształcenia i utrzymania tych szkół.

Jak już wspomniano, podstawowym źródłem finansowania działalności dydaktycznej jest w uczelniach państwowych dotacja budżetowa. W szkołach wyższych resortu edukacji narodowej dotacja na działalność dydaktyczną stanowiła w 1991 r. 87%, a w roku 1992 – 88,1% ogółu przychodów tej działalności.

Opłaty za zajęcia dydaktyczne stanowią jeszcze nieznaczny element przychodów z tytułu działalności dydaktycznej. W uczelniach Ministerstwa Edukacji Narodowej wynosiły one w 1991 r. 0,7%, a w roku 1992 – 2,2% ogółu przychodów. W wyrazie kwotowym wzrosły jednak ponad pięciokrotnie. Wiąże się to głównie z wprowadzeniem opłat za kształcenie pobieranych od nowo przyjętych studentów na studia zaoczne bądź wieczorowe.

W finansowaniu działalności dydaktycznej coraz większą rolę nie uzyskują tzw. pozostałe przychody tej działalności związane ze sprzedażą wyników prac badawczych, wynajmowaniem pomieszczeń i udostępnianiem innych składników majątkowych służących tej działalności, a także odpłatnie prowadzoną działalnością badawczą, diagnostyczną, doświadczalną itp. W roku 1992 przychody z tego tytułu stanowiły 9,8% przychodów działalności dydaktycznej szkół wyższych resortu edukacji narodowej.

Uwarunkowania sytuacji ekonomicznej kraju, wyrażające się w ograniczonych możliwościach finansowania budżetowej działalności szkół wyższych, spowodowały, że w coraz szerszym zakresie zaczęto poszukiwać zarytmetyzowanych metod podziału środków dotacji budżetowych pomiędzy uczelnie oraz stosować te metody. W tym celu wypracowywane są algorytmy uwzględniające określone czynniki i parametry podziału dotacji na działalność dydaktyczną między uczelnie resortu edukacji narodowej.

Przy podziale dotacji na uczelnie przy zastosowaniu algorytmów z jednej strony brana jest pod uwagę potrzeba utrzymania substancji i struktur szkolnictwa wyższego w celu zapewnienia niezbędnych warunków przetrwania, z drugiej zaś – konieczność uwzględniania w algorytmach parametrów racjonalizujących i usprawniających funkcjonowanie szkół wyższych. Wprowadzenie takich algorytmów podziału oznacza zarazem odchodzenie, w coraz szerszym zakresie, od zasadniczych metod konstruowania budżetu, stosowanych dotychczas na szczeblu tworzenia budżetu państwa dla poszczególnych działów sfery budżetowej: przyrostowej, uwzględniającej wzrost cen towarów i usług, głównie z powodu uwarunkowań inflacyjnych oraz tzw. skutków przechodzących, zwłaszcza w efekcie podwyżek wynagrodzeń z poprzedniego roku. Metody te były wykorzystywane – na zasadzie ekstrapolacji – przy podziale środków dotacji, w tym również środków na wynagrodzenia osobowe, w odniesieniu do ich rozdziału między poszczególne szkoły wyższe.

Prace nad skonstruowaniem algorytmów podziału dotacji na działalność dydaktyczną były prowadzone zarówno przez Radę Główną Szkolnictwa Wyższego, jak i przez Ministerstwo Edukacji Narodowej. Zainteresowanie Rady Głównej kwestią opracowania własnych propozycji podziału tej dotacji wiąże się m.in. z tym, że zgodnie z postanowieniami ustawy o szkolnictwie wyższym Rada Główna Szkolnictwa Wyższego opiniuje projekty kryteriów przyznawania uczelniom środków z budżetu państwa, przedstawione przez właściwych ministrów nadzorujących szkoły wyższe. Pewne sugestie Rady Głównej, zwłaszcza przy konstrukcji algorytmu podziału dotacji na działalność dydaktyczną na rok 1993, zostały uwzględnione przez Ministerstwo Edukacji Narodowej.

Dotychczas zastosowano dwa, różniące się między sobą, algorytmy podziału dotacji na działalność dydaktyczną (na rok 1992 oraz 1993).

Zarówno w jednym, jak i w drugim roku, według algorytmu przyjętego do podziału dotacji dydaktycznej na dany rok dokonano również podziału limitów wynagrodzeń osobowych, stanowiących wraz z pochodnymi od płac zasadniczą część kosztów tej działalności finansowanych z dotacji budżetowej.

W obydwu latach z dotacji na działalność dydaktyczną do podziału według algorytmu wyłączono część dotacji dotyczącą finansowania i dofinansowania remontów obiektów dydaktycznych. Kalkulacji kosztów dotacji na te remonty dokonano według odrębnego algorytmu. Brano w nim pod uwagę wielkość zasobów budowlanych uczelni, udział obiektów zabytkowych i stan techniczny użytkowanej bazy materialnej.

W algorytmie zastosowanym do podziału dotacji dydaktycznej w roku 1992 zasadniczą część dotacji (w wysokości 70% kwoty przeznaczonej do podziału) rozdysponowano między szkoły wyższe resortu edukacji narodowej proporcjonalnie do kwot przyznanych uczelniom w 1991 r., zaś 25,5% – w relacji do liczby studentów przeliczeniowych (według danych z 1991 r.) w poszczególnych uczelniach oraz do tzw. współczynników kosztochłonności, uznanych za charakterystyczne dla określonych typów uczelni.

Liczbę studentów przeliczeniowych określono w odniesieniu do liczby studentów ogółem na studiach dziennych i wieczorowych, dla których zastosowano wagę = 1,0. W stosunku do studentów studiów zaocznych oraz stypendystów RP (słuchaczy studiów języka

polskiego) przyjęto wagę w wysokości 0,5, zaś do uczestników studiów doktoranckich – wagę w wysokości 2,0.

Współczynniki kosztowności liczone na podstawie średniej dotacji dydaktycznej, którą uczelnie otrzymały w latach 1989-1991, przy uwzględnieniu wskaźników inflacji wynikających z danych GUS. Te średnie dotacje z okresu trzech lat zrelacjonowano w stosunku do liczby studentów przeliczeniowych z roku 1991. Pozostałą część dotacji dydaktycznej (w wysokości 4,5%) – odpowiadającą około 10% środków na finansowanie wydatków rzeczowych oraz 2,5% środków na wynagrodzenia osobowe – stanowiła rezerwa przeznaczona na uzupełnienie dotacji rozdysponowanej według przedstawionego algorytmu. Rezerwę tę rozdzielono w czwartym kwartale 1992 r. biorąc za podstawę przyrost liczby studentów nowo przyjętych w uczelniach resortu na I rok studiów dziennych w roku akademickim 1992/93 (według stanu na koniec września tego roku).

W algorytmie, według którego podzielono dotację dydaktyczną na rok 1993, dla uczelni resortu edukacji narodowej utrzymano zasadę rozdysponowania części tej dotacji proporcjonalnie do kwot przekazanych szkołom wyższym w roku 1992. W ten sposób podzielono 50% dotacji dydaktycznej i 52% limitów wynagrodzeń osobowych. Zmniejszono więc skalę procentową dotacji (limitów) dzielonej według struktury z roku poprzedniego.

Kwoty w wysokości 45,5% ogólnej dotacji dydaktycznej oraz łącznego limitu wynagrodzeń osobowych podzielono według odmiennych parametrów niż w roku 1992. W tej części algorytmu wzięto pod uwagę liczby studentów (ogółem, w ujęciu przeliczeniowym, w ramach rodzajów studiów oraz w określonych grupach kierunków), a także współczynniki składu kadry w poszczególnych uczelniach, stanowiące odzwierciedlenie relacji wysoko kwalifikowanych nauczycieli akademickich (profesorów, doktorów habilitowanych i doktorów, dla których uczelnia jest pierwszym miejscem pracy) do ogółu zatrudnionych w tych szkołach wyższych.

Liczbę przeliczeniową studentów określono według analogicznych zależności jak w roku 1992. W odniesieniu do studentów studiów dziennych oraz wieczorowych zastosowano więc wagę 1,0, zaś dla studentów studiów zaocznych oraz studentów – stypendystów RP (słuchaczy studiów języka polskiego) przyjęto wagę 0,5. Liczbę słuchaczy studiów doktoranckich przeliczono według wagi 5,0, a więc wyższej niż w roku ubiegłym. Bazą tych przeliczeń były dane statystyczne GUS za rok 1992 dotyczące liczb studentów ogółem w podziale na rodzaje i kierunki studiów w poszczególnych uczelniach. Z liczb studentów ogółem na studiach wieczorowych i zaocznych wyłączono dane o studentach przyjętych na I rok tych studiów, ze względu na to, że podejmowali oni studia na zasadach odpłatności za kształcenie.

Wielkości przeliczeniowe liczb studentów ogółem na studiach dziennych, wieczorowych i zaocznych podzielono na pięć grup kierunków studiów – z punktu widzenia względnych relacji poziomu kosztów kształcenia, przy zastosowaniu wag stanowiących odzwierciedlenie przybliżonych kosztów kształcenia na kierunkach kształcenia w ramach tych grup.

Grupowanie kierunków kształcenia przedstawia się następująco:

1) administracja, ekonomia, filologia polska, filozofia, historia, międzynarodowe stosunki gospodarcze, pedagogika, politologia i nauki społeczne, prawo, prawo kanoniczne, socjologia, teologia, muzykologia – współczynnik wagi = 1,0;

2) bibliotekoznawstwo i informacja naukowo-techniczna, filologie obce, finanse i bankowość, informatyka i ekonometria, matematyka, psychologia, zarządzanie i marketing, wychowanie fizyczne, wychowanie muzyczne, wychowanie plastyczne, wychowanie techniczne – współczynnik wagi = 1,5;

3) architektura i urbanistyka, budownictwo, geografia, grafika, konserwacja dzieł sztuki, oceanografia, ochrona dóbr kultury, rzeźba, archeologia, etnografia, historia sztuki, kulturoznawstwo – współczynnik wagi = 2,0;

4) biologia, chemia, geodezja i kartografia, geologia, górnictwo i geologia, fizyka, informatyka, inżynieria środowiska, leśnictwo, ochrona środowiska, ogrodnictwo, rolnictwo, rybactwo, technika rolnicza i leśna, technologia drewna, technologia żywności i żywienia człowieka, towaroznawstwo, transport, weterynaria, włókiennictwo, zootechnika – współczynnik wagi = 2,5;

5) astronomia, automatyka i robotyka, biotechnologia, elektronika i telekomunikacja, elektrotechnika, fizyka techniczna, inżynieria chemiczna i procesowa, inżynieria materiałowa, mechanika i budowa maszyn, metalurgia, oceanotechnika, organizacja produkcji filmowej i telewizyjnej, organizacja obrazu filmowego i telewizyjnego, reżyseria, technologia chemiczna – współczynnik wagi = 3,0.

Sumy liczb studentów przeliczeniowych w ramach podanych grup kierunków studiów w poszczególnych uczelniach przemnożono przez współczynniki składu kadry. Współczynniki te określono dla każdej uczelni w postaci relacji sumy liczb: pracowników z tytułem profesora pomnożonych przez współczynnik wagi $\times 2,0$; pracowników ze stopniem naukowym doktora habilitowanego pomnożonych przez współczynnik wagi $\times 1,5$ oraz pracowników ze stopniem doktora – do wielkości średniego rocznego zatrudnienia ogółem w uczelni (w przeliczeniu na pełne etaty).

Jak wspomniano, w stosunku do liczb pracowników z tytułem profesora oraz ze stopniami naukowymi brano pod uwagę tylko zatrudnienie w uczelni macierzystej, będącej pierwszym miejscem pracy, również z uwzględnieniem przeliczenia na pełne etaty.

W przypadkach, gdy wyliczone powyższym algorytmem dotacje dydaktyczne oraz limity wynagrodzeń osobowych okazały się:

- niższe od kwot określonych algorytmem w roku ubiegłym, uczelnie otrzymały wyównanie do 100% dotacji oraz limitu wynagrodzeń osobowych;
- wyższe od 120% ubiegłorocznej dotacji oraz 118% ubiegłorocznego limitu wynagrodzeń osobowych, dotacje oraz limit dla uczelni obniżono do tego poziomu.

Wyrównania te miały na celu ograniczenie zbytniego zróżnicowania wysokości kwot dotacji i limitów wynikających z algorytmu – w warunkach relatywnie nieznacznego, globalnego wzrostu poziomu dotacji, w tym środków na wynagrodzenia, w części tylko rekompensującego zakładany wzrost inflacji w roku 1993.

W rezerwie pozostawiono kwoty odpowiadające około 4,5% dotacji na działalność dydaktyczną oraz 2,5% limitów wynagrodzeń osobowych z przeznaczeniem na uzupełnienie rozdysponowanych dotacji i limitów.

Skala procentowa rezerw dotacji i limitów pozostawionych do podziału była więc analityczna jak w roku 1992.

Finansowanie działalności badawczej uczelni

Działalność badawcza uczelni związana z prowadzeniem badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych nie zaliczanych do działalności dydaktycznej jest realizowana na podstawie *Ustawy o utworzeniu Komitetu Badań Naukowych* z 12 stycznia 1991 r. (Dz.U. nr 8, poz. 28 – z późniejszymi zmianami), określającej rodzaje i formy działalności badawczej prowadzonej w ramach odrębnego systemu finansowania nauki.

Środki finansowe pochodzące z budżetu państwa, w części przeznaczonych na finansowanie

wanie działalności badawczej w uczelniach resortu edukacji narodowej, w roku 1992 stanowiły prawie 20,5% globalnej kwoty dotacji i środków budżetowych przyznanych uczelniom Ministerstwa Edukacji Narodowej z budżetu działu 77 „Nauka” oraz działu 81 „Szkolnictwo wyższe”. Struktura wydatków budżetowych finansowanych w 1992 r. z działu „Nauka” w układzie według rodzajów i form działalności badawczej w uczelniach resortu edukacji narodowej przedstawia się następująco:

1) finansowanie działalności statutowej jednostek organizacyjnych uczelni prowadzących badania naukowe i prace badawczo-rozwojowe w określonych dyscyplinach i kierunkach naukowych – 32,0%;

2) finansowanie projektów badawczych (tzw. grantów) obejmujących badania naukowe i prace badawczo-rozwojowe ukierunkowane na osiągnięcie celów założonych w tych projektach, realizowanych przez określonych pracowników naukowo-dydaktycznych uczelni bądź ich zespoły – 29,0%;

3) finansowanie badań własnych realizowanych w ramach poszczególnych uczelni – 19,2%;

4) finansowanie działalności inwestycyjnej służącej potrzebom badawczym uczelni, polegającym na budownictwie inwestycyjnym oraz zakupach aparatury naukowo-badawczej – 10,8%;

5) finansowanie działalności ogólnotechnicznej związanej ze wspomaganie badań naukowych oraz popularyzacją i upowszechnianiem ich wyników – 7,4%;

6) finansowanie współpracy naukowej i naukowo-technicznej z zagranicą oraz kosztów związanych z restrukturyzacją zaplecza badawczego, a także z utrzymaniem specjalnych i unikatowych urządzeń badawczych – 1,6%.

Podstawowa część dotacji i środków budżetowych przeznaczonych na finansowanie działalności badawczej uczelni resortu edukacji narodowej została skierowana do wyższych uczelni technicznych (51,1% ogólnej kwoty) oraz uniwersytetów (29,1%).

Na rok 1993 założono, że struktura wydatków budżetowych z działu „Nauka” w podziale na rodzaje i formy działalności badawczej oraz typy uczelni nie ulegnie istotnym zmianom.

Dotacje i środki budżetowe na poszczególne rodzaje i formy działalności badawczej uczelni rozdzielane są na podstawie zasad i kryteriów określonych przez Komitet Badań Naukowych przez komisje i zespoły oceniające wyłonione w ramach tego Komitetu.

Wnioski o przydział środków, kierowane przez uczelnie, przekazywane są do KBN za pośrednictwem resortów nadzorujących, w tym Ministerstwa Edukacji Narodowej.

W przypadku projektów badawczych (tzw. grantów) zainteresowani pracownicy naukowci składają wnioski o finansowanie bezpośrednio do KBN. Przy ocenie tych projektów, od której uzależniony jest poziom finansowania, stosowany jest system punktowy.

Komitet Badań Naukowych przyznaje środki na działalność ogólnotechniczną dla poszczególnych organów administracji centralnej. Organy te, a więc i Ministerstwo Edukacji Narodowej, rozdysponowują środki na działalność ogólnotechniczną na podstawie wniosków otrzymanych z podległych jednostek. Ze środków tych dofinansowuje się:

- wydawnictwa naukowe;
- import czasopism naukowych;
- organizację konferencji i sympozjów naukowych;
- zakupy oprogramowania komputerowego;
- wydatki związane z ochroną własności intelektualnej;
- opracowywanie ekspertyz i opinii naukowych.

Środki przyznaje się na konkretny cel. Obowiązuje zasada zwrotu środków wykorzystanych

nych niezgodnie z przeznaczeniem lub nie wykorzystanych w danym roku na przedsięwzięcia, na które zostały przydzielone.

Przy podziale dotacji i środków budżetowych na działalność statutową oraz badania własne uczelni stosowane są algorytmy podziału, na których podstawie określona jest wysokość przyznawanych środków finansowych.

Środki na działalność statutową szkół wyższych, wydzielone globalnie na ten cel przez Komitet Badań Naukowych, dzielone są na grupy według rodzaju uczelni: ekonomiczne, rolnicze, politechniczne, morskie, artystyczne, teologiczne oraz wojskowe. W ramach tego podziału środki przyznawane są określonym jednostkom uczelnianym – wydziałom, instytutom itp., a nie uczelniom.

Przy ustalaniu wysokości środków budżetowych na działalność statutową dla poszczególnych jednostek brane są pod uwagę określone czynniki i parametry.

W podziale środków uwzględniany jest rodzaj kategorii przyznanej danej jednostce badawczej uczelni przez zespoły Komitetu Badań Naukowych. Stosowany jest podział tych jednostek na kategorie: A, B i C. Dla poszczególnych kategorii określono stosowne mnożniki. Następnie brane są pod uwagę współczynniki: średniego kosztu utrzymania jednego pracownika (doktora, doktora habilitowanego i profesora) oraz współczynnik określający proporcje finansowania działalności statutowej danej jednostki z budżetu państwa. Ma on wartość od 0 do 1. Dla uczelni przyjmowana jest wartość 0,4. Uwzględniany jest również parametr dotyczący liczby pracowników (od stopnia doktora), dla których dana jednostka jest pierwszym miejscem pracy.

Dotacje na badania własne przyznawane są uczelniom, a nie ich jednostkom wewnętrznym, jak to jest w przypadku działalności statutowej. Uczelnie samodzielnie dokonują podziału otrzymanych dotacji między swe jednostki.

Wysokość dotacji na badania własne dla poszczególnych uczelni resortu edukacji narodowej wyliczana jest na podstawie algorytmów podziału. Zasady podziału określone przez algorytm opiniowane są przez Radę Główną Szkolnictwa Wyższego.

Podobnie jak w odniesieniu do działalności dydaktycznej, w roku 1992 oraz 1993 zastosowano nieco odmienne algorytmy podziału dotacji na badania własne.

W algorytmie podziału przyjętym w roku 1992 uwzględniono następujące elementy i parametry:

- współczynniki kosztochłonności charakterystyczne dla danej grupy uczelni;
- liczby nauczycieli akademickich odpowiednio w uczelni, grupie uczelni lub dziedzinie nauki, z uwzględnieniem wagi liczby nauczycieli akademickich w wysokości 0,3;
- liczby zakończonych przewodów doktorskich i habilitacyjnych pracowników uczelni w ciągu ostatnich trzech lat, przy zastosowaniu współczynnika wagi pracy habilitacyjnej, wyrażonej wartością 2.

Przy obliczeniach wartości współczynników kosztochłonności dla określonych grup uczelni (uniwersytetów, politechnik, wyższych szkół inżynierskich, akademii ekonomicznych, akademii rolniczych, wyższych szkół pedagogicznych oraz wyznaniowych) brano pod uwagę następujące elementy i zależności:

- dotację przeliczeniową za lata 1990-1991 odpowiednio dla uczelni, grupy uczelni lub dziedziny nauki. Stanowiła ona sumę dotacji na badania własne z lat 1990-1991 w analogicznym układzie (uczelnia, grupa uczelni, dziedziny nauki) z uwzględnieniem współczynnika inflacji (według danych GUS) dla roku 1991 w stosunku do 1990 r.;
- dotację przeliczeniową za lata 1990-1991 podzielono przez liczbę nauczycieli akademickich pomnożoną przez wagę równą 2. Wielkość jednostkowa dotacji na badania własne dla poszczególnych uczelni stanowiła iloczyn współczynników kosztochłonności, paramet-

trów dotyczących liczby nauczycieli akademickich oraz liczby przewodów doktorskich i habilitacyjnych, z uwzględnieniem wag, o których wspomniano wyżej.

Postać algorytmu podziału dotacji na badania własne w 1993 r. w uczelniach Ministerstwa Edukacji Narodowej ma zbliżony zakres i formę do algorytmu z roku 1992. Wprowadzono jednak dodatkowe współczynniki charakterystyczne, dotyczące kosztochłonności, zwłaszcza w odniesieniu do poszczególnych uniwersytetów.

Wyliczenia dotacji przeliczeniowych odniesiono do lat 1991-1992, z uwzględnieniem współczynnika inflacji dla roku 1992 w relacji do 1991 r. Uaktualniono dane dotyczące liczby nauczycieli akademickich na podstawie danych za 1992 r., a także liczby zakończonych przewodów doktorskich i habilitacyjnych uczelni za ostatnie trzy lata, a więc dla okresu 1990-1992. Zmieniono wartość współczynnika wagi pracy habilitacyjnej, podwyższając jego wysokość do wartości 3.

Przyjęto, że w grupach uczelni ekonomicznych, pedagogicznych, rolniczych, technicznych i wyznaniowych zarówno struktury dziedzinowe, jak i kosztochłonność badań własnych mogą być z wystarczającą dokładnością traktowane jako jednorodne. W związku z tym uznano, że w obliczeniach można się posługiwać średnimi współczynnikami kosztochłonności, charakterystycznymi dla tych grup, przy uwzględnieniu współczynnika = 1. W grupie uniwersytetów kwestia ta wygląda jednak odmiennie. Zarówno struktury kadrowe w poszczególnych dziedzinach, jak i kosztowność badań znacznie się różnią. Uznano więc, że w tej grupie uczelni wskazana jest indywidualizacja współczynników kosztochłonności. W celu określenia ich wartości wprowadzono dodatkowe parametry umożliwiające obliczenie względnych współczynników kosztochłonności badań w dziedzinach nauki przy wykorzystaniu dodatkowych danych o liczbie zespołów pracujących w uniwersytetach w danej dziedzinie nauki oraz o liczbie dziedzin nauki uprawianych w uniwersytetach.

Finansowanie pomocy materialnej dla studentów

Świadczenia pomocy materialnej dla studentów państwowych szkół wyższych (łącznie z KUL) finansowane są w ramach funduszu pomocy materialnej dla studentów. Zakres i formy tych świadczeń określa *Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości świadczeń pomocy materialnej dla studentów studiów dziennych z 21 stycznia 1991 r.* (Dz.U. nr 9, poz. 32 – z późniejszymi zmianami).

Podstawowym źródłem tworzenia tego funduszu są środki budżetu państwa przeznaczone na pomoc materialną dla młodzieży akademickiej, przyznawane uczelniom w formie dotacji. Fundusz zasilają również środki uzyskiwane z opłat za korzystanie z domów studenckich oraz ze stołówek i bufetów studenckich, a także inne przychody, pochodzące m.in. z opłat za wynajmowanie pomieszczeń w domach i stołówkach studenckich. Środki funduszu nie wykorzystane w danym roku zasilają fundusz w roku następnym.

Udział dotacji budżetowej w globalnych kwotach przychodów funduszu (łącznie ze stanem z roku poprzedniego) w skali szkół wyższych resortu edukacji narodowej kształtował się w 1991 r. na poziomie około 71%, zaś w 1992 r. około 75,6%. W 1991 r. stan środków funduszu w tych uczelniach stanowił około 18%, a w roku 1992 około 20% ogólnych kwot dotacji budżetowych przekazanych w tych latach na rzecz pomocy materialnej dla studentów.

Wydatki realizowane w ciężar funduszu pomocy materialnej dla studentów obejmują finansowanie poszczególnych form świadczeń tej pomocy, a także kosztów utrzymania do-

mów, stołówek i bufetów studenckich, łącznie z kosztami remontów studenckiej bazy socjalnej.

W roku 1992 struktura wydatków z tego funduszu w układzie podstawowych rodzajów wydatków w uczelniach Ministerstwa Edukacji Narodowej kształtowała się następująco:

- | | |
|---|-------|
| 1) koszty pomocy stypendialnej (stypendia socjalne i za wyniki w nauce oraz zapomogi) | 40,8% |
| 2) koszty prowadzenia i dopłaty do domów studenckich | 48,1% |
| 3) koszty prowadzenia i dopłaty do stołówek studenckich | 9,1% |
| 4) pozostałe koszty | 2,0% |

Koszty remontów domów i stołówek studenckich w uczelniach resortu edukacji narodowej stanowiły około 10,4% ogółu wydatków poniesionych w 1991 r. z funduszu pomocy materialnej dla studentów, w roku 1992 – około 9,3%.

Podział dotacji budżetowej na pomoc materialną dla studentów w uczelniach Ministerstwa Edukacji Narodowej dokonywany jest przy zastosowaniu zróżnicowanych kryteriów, dotyczących określonych rodzajów i form tej pomocy.

W zakresie pomocy stypendialnej dotacja dzielona jest proporcjonalnie do liczby studentów dziennych w poszczególnych uczelniach.

Środki dotacji na dopłaty do domów i stołówek studenckich dzielone są również proporcjonalnie, odpowiednio do liczby studentów uprawnionych do korzystania z domów studenckich oraz liczby studentów studiów dziennych korzystających ze stołówek studenckich.

Tak określone środki dotacji przekazywane są uczelniom w formie łącznej kwoty dotacji – bez prezentowania składowych elementów kalkulacyjnych. W tej łącznej kwocie przedstawiony jest natomiast sugerowany przez Ministerstwo Edukacji Narodowej poziom środków na remonty domów i stołówek studenckich. Wielkość tych środków jest kalkulowana proporcjonalnie do: kubatury i stanu technicznego zasobów budowlanych obiektów socjalnych, wysokości środków przekazanych w roku poprzednim oraz liczby studentów korzystających z tych obiektów. Uwzględnione są również potrzeby pozaplanowych prac remontowych z tytułu awarii oraz remontów obiektów przejętych od innych użytkowników.

Należy zaznaczyć, że uczelnie samodzielnie rozdysponowują środki dotacji w ramach funduszu pomocy, przy współdziałaniu organów samorządu studenckiego, które decydują w sprawach rozdziału środków przeznaczonych przez władze uczelni na cele studenckie.

Finansowanie wynagrodzeń w uczelniach

Jak już wspomniano, wynagrodzenia – wraz z pochodnymi od płac z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy oraz odpisów na fundusze zakładowe (socjalny i mieszkaniowy) – stanowią największą pozycję w wydatkach uczelni.

Poziom środków na wynagrodzenia w szkołach wyższych jest określony w ramach planu rzeczowo-finansowego uczelni. Uczelnie państwowe wydzielają w tym planie środki na wynagrodzenia, w podziale na rodzaje wynagrodzeń (stosownie do obowiązującej klasyfikacji), w ramach posiadanych środków oraz limitów wynikających z odrębnych przepisów. Limitowanie to wiąże się z faktem, że uczelnie państwowe zaliczane są do tzw. sfery budżetowej. Od roku 1992 limitowanie wynagrodzeń w tej sferze dotyczy tylko wynagrodzeń

osobowych. Uczelnie niepaństwowe samodzielnie ustalają w planie rzeczowo-finansowym wielkości środków na wynagrodzenia w podziale na rodzaje wynagrodzeń.

Koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi od płac ujmuje się w kosztach bezpośrednich poszczególnych rodzajów działalności uczelni, proporcjonalnie do czasu pracy wykorzystanego w poszczególnych rodzajach działalności. Zasady kwalifikowania kosztów wynagrodzeń do kosztów bezpośrednich określonych rodzajów działalności ustalają rektorzy.

Limitowanie wynagrodzeń osobowych dotyczy wypłat tych wynagrodzeń finansowanych i rozliczanych w ciężar dotacji na działalność dydaktyczną oraz środków przeznaczonych w formie dotacji budżetowej, na pomoc materialną dla studentów, a więc odnosi się głównie do części dotyczącej prowadzenia domów i stołówek studenckich, w odniesieniu do ich pracowników.

Wielkość środków na wynagrodzenia – ponad limity wynagrodzeń osobowych – może być zwiększana na podstawie decyzji senatu uczelni, jeśli uzyskane zostaną na ten cel środki z innych źródeł niż ze wspomnianych dotacji. Wynika to z postanowień art. 106, ust. 1 i art. 116 ust. 3 ustawy o szkolnictwie wyższym.

Jednym ze źródeł zwiększania środków na wynagrodzenia są środki na finansowanie działalności badawczej uczelni pochodzące z budżetu, w tym ze środków na działalność statutową, na projekty badawcze (granty) oraz dotacji na badania własne uczelni.

W październiku 1992 r. Komitet Badań Naukowych określił zasady wynagradzania w projektach badawczych. Formułują one zakres ustalania środków na wynagrodzenia w grantach w odniesieniu do pracowników naukowo-dydaktycznych i naukowych oraz pracowników naukowo-technicznych uczelni wynagradzanych na podstawie umowy o pracę, umowy-zlecenia bądź umowy o dzieło. Poziom tych wypłat określono w stosownych relacjach procentowych do przeciętnego wynagrodzenia w danej jednostce na odpowiednim stanowisku. Ustalenia te stanowią swego rodzaju ogranicznik w kształtowaniu przez senaty uczelni środków na wynagrodzenia finansowane z innych źródeł niż dotacja dydaktyczna.

Począwszy od roku 1993 wypłaty wynagrodzeń bezosobowych zostały zaliczone do wydatków rzeczowych z tytułu świadczeń wypłacanych osobom fizycznym (na podstawie umowy-zlecenia lub umowy o dzieło) w ramach usług materialnych lub niematerialnych bądź różnych wydatków na rzecz osób fizycznych.

Globalna wielkość limitów wynagrodzeń osobowych przeznaczonych dla szkół wyższych w 1993 r. została określona przy uwzględnieniu – podobnie jak w całej sferze budżetowej – 5-procentowego zmniejszenia limitów wynagrodzeń osobowych z roku 1992, powiększonych o 5-miesięczne skutki podwyżek płac wprowadzonych od czerwca 1992 r. Zrodziło to konieczność wyjątkowo zdyscyplinowanej gospodarki tymi wynagrodzeniami, zwłaszcza w sytuacji zróżnicowania poziomu limitu wynagrodzeń osobowych w poszczególnych uczelniach w wyniku zastosowania algorytmu podziału na rok 1993, dotyczącego zarówno dotacji dydaktycznej, jak i limitu wynagrodzeń osobowych.