



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH KUTYŁA

KNO.410.009.01.2017
P/17/028

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony

zgodnie z uchwałą Nr 10/2018 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 28 lutego 2018 r.
w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/028 – System oceny jakości kształcenia w szkołach wyższych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontrolerzy	1. Danuta Opalach, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/31/2017 z dnia 21 września 2017 r. 2. Kamil Tomaszewski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/28/2017 z dnia 20 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (dalej: MNiSW lub Ministerstwo), ul. Wspólna 1/3, 00-529 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Gowin, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego od 16 listopada 2015 r., wcześniej funkcję pełniła Lena Kolarska-Bobińska od 27 listopada 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

I. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie posiadał kompleksowej informacji o stanie jakości kształcenia na studiach w Polsce. Pomimo dysponowania w latach 2015-2017² wynikami pracy Polskiej Komisji Akredytacyjnej, Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów, Komitetu Ewaluacji Jednostek Naukowych na temat (odpowiednio) ocen jakości kształcenia na poszczególnych kierunkach, uprawnień jednostek uczelni do nadawania stopni naukowych oraz kategorii naukowych przyznanych jednostkom uczelni, Minister nie analizował jakości kształcenia na poziomie kraju. Poza tym przyjęty miernik do monitorowania zadań związanych z jakością kształcenia – liczba ocen jakości kształcenia wydanych przez Polską Komisję Akredytacyjną w danym roku, ujęta w budżecie zadaniowym – nie pozwala na ocenę stanu jakości kształcenia na studiach w Polsce.

Minister oddziałuje na jakość kształcenia głównie poprzez przekazywanie szkołom wyższym dodatkowych środków finansowych na realizację zadań projakościowych, między innymi na stypendia dla najzdolniejszych doktorantów oraz za uzyskanie przez uczelnie wyróżniających ocen jakości kształcenia i przyjęcie najlepszych maturzystów. W latach 2012-2017³ Minister przyznał w ramach tzw. dotacji projakościowej łącznie 1.301.614,2 tys. zł. Wprawdzie gromadził informacje o liczbie najlepszych maturzystów przyjętych przez poszczególne uczelnie, nie określił jednak żadnych mierników dla realizacji zadań projakościowych, przez co nie można określić wpływu podejmowanych przez Ministra działań na jakość kształcenia.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wprowadzenie przez Ministra regulacji, które nakładają na uczelnie obowiązek prowadzenia systematycznych działań mających na celu ocenę i doskonalenie programów kształcenia w kontekście potrzeb otoczenia społeczno-gospodarczego.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Do czasu zakończenia kontroli, tj. 27 października 2017 r.

³ Do czasu zakończenia kontroli, tj. 27 października 2017 r.

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego jest dysponentem części 28 budżetu państwa – Nauka oraz części 38 budżetu państwa – Szkolnictwo wyższe, z których przekazywane są dotacje podmiotowe dla uczelni. Minister ten nadzoruje także 94 spośród 131 uczelni publicznych⁴. Wydaje również akty wykonawcze do ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym⁵, która zawiera regulacje dotyczące działania wszystkich uczelni. W ramach części 38 budżetu państwa finansowana jest także działalność Biura Polskiej Komisji Akredytacyjnej, wykonującego obsługę administracyjną i finansową Polskiej Komisji Akredytacyjnej⁶.

Instrumentem finansowym, poprzez który Minister oddziałuje na jakość kształcenia w uczelniach publicznych jest dotacja podmiotowa na realizację zadań projakościowych, która funkcjonuje od 2012 r. Łączna kwota środków przekazanych na te zadania w latach 2012-2017 wyniosła 1.301.614,2 tys. zł, z czego blisko połowa (45,4%) przeznaczona została na sfinansowanie zwiększenia wysokości stypendiów dla nie więcej niż 30% najlepszych doktorantów, a tylko 9,1% na dofinansowanie podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni prowadzących kierunek studiów, który uzyskał ocenę wyróżniającą Polskiej Komisji Akredytacyjnej.

Minister nie prowadził analiz w zakresie jakości kształcenia w uczelniach a jedynym miernikiem, który monitorował była liczba ocen jakości kształcenia wydanych przez Polską Komisję Akredytacyjną, określona na potrzeby realizacji podzadania - Zarządzanie systemem szkolnictwa wyższego, wyodrębnionego w ramach budżetu zadaniowego części 38 budżetu państwa.

Wydane przez Ministra akty wykonawcze dotyczące wydawania ocen jakości kształcenia na kierunkach studiów przez Polską Komisję Akredytacyjną oraz warunków prowadzenia studiów były konsultowane zarówno przez Polską Komisję Akredytacyjną jak i przez Konferencję Rektorów Akademickich Szkół Polskich. Przeprowadzane przez pracowników MNiSW w latach 2015-2017 kontrole w nadzorowanych uczelniach nie dotyczyły kwestii jakości kształcenia ani wykonywania przez uczelnie merytorycznych zadań.

Minister uruchomił nowy strumień finansowania zadań w ramach dotacji projakościowej polegający na dofinansowaniu uczelni, w których studia I stopnia lub jednolite magisterskie rozpoczęły osoby z najlepszymi wynikami z egzaminu maturalnego. Równocześnie stopniowo zrezygnowano z finansowania jednostek mających status Krajowych Naukowych Ośrodków Wiodących a wcześniej zakończono dofinansowanie jednostek wprowadzających Krajowe Ramy Kwalifikacyjne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Działania Ministra w zakresie zapewnienia wysokiej jakości kształcenia w uczelniach publicznych

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego współpracował z innymi ministrami nadzorującymi uczelnie publiczne występując do nich o przedstawienie stanowisk w ramach uzgodnień międzyresortowych. Minister zebrał takie opinie na temat projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw⁷ uchwalonej 23 czerwca 2016 r. od trzech ministrów nadzorujących uczelnie publiczne – Ministra Zdrowia, Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministra Obrony Narodowej. Żadna z uwag nie dotyczyła zmiany art. 48a ust. 3 PSW określającego nowe kryteria oceny jakości kształcenia stosowane przez Polską Komisję Akredytacyjną w procesie wydawania ocen jakości kształcenia.

⁴ Spośród niniejszych 131 uczelni publicznych, 19 jest nadzorowanych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, dziewięć przez Ministra Zdrowia, pięć przez Ministra Obrony Narodowej oraz dwie przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, dwie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1842, ze zm., dalej PSW.

³ Zgodnie z art. 48a ust. 1 PSW, Polska Komisja Akredytacyjna jest instytucją działającą niezależnie na rzecz doskonalenia jakości kształcenia. Jednym z zadań Polskiej Komisji Akredytacyjnej wynikającym z treści art. 48a ust. 3 PSW jest dokonywanie ocen jakości kształcenia na kierunkach studiów.

⁷ Dz. U. poz. 1311.

(dowód: akta kontroli str. 42-121)

W 2016 r. Minister Nauk i Szkolnictwa Wyższego wydał dwa rozporządzenia, których treść bezpośrednio dotyczyła zagadnień oceny jakości kształcenia. Były to obowiązujące od 1 października 2016 r., rozporządzenie z dnia 20 września 2016 r. w sprawie ogólnych kryteriów oceny programowej⁸ oraz rozporządzenie z dnia 26 września 2016 r. w sprawie warunków prowadzenia studiów⁹. Uwagi do niniejszych aktów prawnych zgłosiła m.in. Polska Komisja Akredytacyjna oraz Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich.

(dowód: akta kontroli str. 122-175)

Zadania uczelni w zakresie zapewnienia wysokiej jakości kształcenia zostały przez ustawodawcę określone w art. 66 ust. 2 pkt 3a PSW, zgodnie, z którym rektor uczelni sprawuje nadzór nad wdrożeniem i doskonaleniem uczelnianego systemu zapewnienia jakości kształcenia. W szerszy sposób zagadnienia związane z wewnętrznymi systemami zapewnienia jakości kształcenia w uczelniach do 30 września 2016 r. regulowało rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 3 października 2014 r. w sprawie prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia¹⁰. W § 11 ust. 1 tego rozporządzenia określono pięć elementów, jakie w szczególności powinien uwzględniać wewnętrzny system zapewnienia jakości kształcenia w uczelni¹¹. Od 1 października 2016 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 26 września 2016 r. w sprawie warunków prowadzenia studiów. Zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 2 lit. h tego rozporządzenia jednym z warunków jakie musi spełnić podstawowa jednostka organizacyjna uczelni, aby prowadzić studia pierwszego stopnia, studia drugiego stopnia albo jednolite studia magisterskie, jest prowadzenie ramach wewnętrznego systemu zapewnienia jakości kształcenia systematycznych działań mających na celu ocenę i doskonalenie programu kształcenia, w szczególności w kontekście potrzeb otoczenia społeczno-gospodarczego, w tym rynku pracy. Skuteczność wewnętrznego systemu zapewnienia jakości kształcenia jest również jednym z kryteriów oceny jakości kształcenia na kierunku studiów dokonywanej przez Polską Komisję Akredytacyjną, określonym w § 1 pkt. 5 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie ogólnych kryteriów oceny programowej.

Monitorowanie zadań związanych z jakością kształcenia odbywa się w Ministerstwie poprzez wyodrębnienie w budżecie zadaniowym części 38 podzadania - 3.2.1. Zarządzanie systemem szkolnictwa wyższego. Wskazane podzadanie realizuje cel sformułowany, jako zapewnienie sprawnego funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego. Miernikiem przyjętym do oceny stopnia wykonania podzadania jest liczba dokonanych ocen jakości kształcenia (ocen programowych) przez Polską Komisję Akredytacyjną. W planach budżetu zadaniowego na kolejne lata założono wydanie przez Polską Komisję Akredytacyjną 300 ocen w 2015 r., 310 ocen w 2016 r. oraz 320 ocen w 2017 r. Według sprawozdań z wykonania budżetu zadaniowego liczba wydanych przez Polską Komisję Akredytacyjną ocen wyniosła 354 w 2015 r. i 279 w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 189-228)

⁸ Dz. U. poz. 1529.

⁹ Dz. U. poz. 1596, ze zm.

¹⁰ Dz. U. poz. 1370 – uchylone z dniem 30 września 2016 r.

¹¹ § 11 ust. 1. rozporządzenia Ministra w sprawie prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie studiów stanowił, że wewnętrzny system zapewnienia jakości kształcenia, odnoszący się do całego procesu kształcenia, uwzględnia w szczególności:

1) sposób weryfikowania efektów kształcenia w trakcie całego procesu kształcenia na poszczególnych kierunkach studiów;

2) sposób wykorzystania wniosków z ocen nauczycieli akademickich dokonywanych przez studentów w trybie art. 132 ust. 3 ustawy;

3) ocenę realizacji zakładanych efektów kształcenia;

4) wnioski z analizy wyników monitoringu karier zawodowych absolwentów uczelni, o których mowa w art. 13b ust. 10 ustawy, a w przypadku, gdy uczelnia prowadzi własny monitoring karier zawodowych absolwentów - również wnioski z analizy wyników tego monitoringu;

5) działania uczelni w zakresie zapobiegania plagiatom i ich wykrywania.

Minister nie prowadził analiz w zakresie jakości kształcenia w uczelniach publicznych poza monitorowaniem wartości ww. wskaźnika określonego w budżecie zadaniowym, mimo że danych o jakości różnych aspektów pracy uczelni dostarczają wyniki pracy instytucji, takich jak: Polska Komisja Akredytacyjna, Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów, Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych. Jak wyjaśniła Elżbieta Paziewska Zastępca Dyrektora Departamentu Szkolnictwa Wyższego działalność analityczna w zakresie jakości kształcenia należy do Polskiej Komisji Akredytacyjnej. Jedyną formą informacji na temat efektów pracy uczelni, jaką Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego pozyskuje, jest monitorowane ekonomicznych losów absolwentów¹². Wyniki monitorowania losów absolwentów na rynku pracy po raz pierwszy zostały ogłoszone 18 maja 2016 r. i są one dostępne na stronie internetowej www.absolwenci.nauka.gov.pl. Źródłem danych prezentowanych w raportach jest system Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz zintegrowany system informacji o nauce i szkolnictwie wyższym POL-on. Przyjętymi miernikami sytuacji absolwentów uczelni na rynku pracy są: czas poszukiwania pracy, stabilność zatrudnienia oraz osiągnięte wynagrodzenie. Udostępnione wyniki monitoringu objęły obecnie absolwentów, którzy ukończyli studia w 2014 i 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 11-12, 180-181)

Zgodnie z art. 49 ust. 1 pkt 1-4 PSW Polska Komisja Akredytacyjna przedstawia Ministrowi: opinie w sprawie utworzenia uczelni oraz przyznania uczelni lub jej podstawowej jednostce organizacyjnej uprawnienia do prowadzenia studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu kształcenia, wyniki oceny programowej, w tym kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu nauczyciela, a także przestrzegania warunków prowadzenia studiów, opinie w sprawie przywrócenia zawieszono uprawnienia do prowadzenia studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu kształcenia, opinie w sprawie utworzenia przez uczelnię zagraniczną uczelni lub filii, o których mowa w art. 85 ust. 5 PSW. Zgodnie z art. 49 ust. 8 PSW wyniki oceny programowej Polska Komisja Akredytacyjna przedstawia ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia podjęcia uchwały.

Wyniki pracy Polskiej Komisji Akredytacyjnej Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego wykorzystywał do realizacji ustawowych zadań. Uprawnieniem Ministra wynikającym z przepisu art. 11b ust. 3 PSW jest możliwość wydania decyzji o zawieszeniu albo cofnięciu podstawowej jednostce uczelni uprawnienia do prowadzenia studiów na danym kierunku poziomie i profilu kształcenia w przypadku negatywnej oceny jakości kształcenia dokonanej przez PKA. W latach 2015-2017 wystąpiły dwa przypadki wydania negatywnej oceny jakości kształcenia przez PKA w stosunku do uczelni publicznych. Obydwa miały miejsce w 2016 r. i dotyczyły kierunków prowadzonych na studiach pierwszego stopnia w uczelniach nadzorowanych przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, z czego jeden dotyczył uczelni akademickiej, a drugi zawodowej. Wskazane negatywne oceny jakości kształcenia zostały zmienione przez PKA w wyniku poddania kierunków ponownej ocenie na wniosek uczelni w trybie art. 52 ust. 2 PSW¹³. W związku z tym w latach 2015-2017 (wrzesień) Minister nie wydał ani jednej decyzji w sprawie ograniczenia albo cofnięcia uprawnień do prowadzenia studiów w stosunku do uczelni publicznych.

Minister może również cofnąć albo zawiesić podstawowej jednostce uczelni uprawnienia do prowadzenia studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu kształcenia zgodnie z art. 11b ust. 2 PSW w przypadku zaprzestania spełniania przez tę jednostkę warunków do prowadzenia studiów, w tym zmian w stanie zatrudnienia wpływających na posiadanie uprawnień do prowadzenia studiów, o którym rektora tej uczelni ma obowiązek powiadomić

¹² Zgodnie z art. 13b ust. 1 PSW minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego prowadzi monitoring karier zawodowych absolwentów. Stosownie do art. 13b ust. 2 PSW monitoring jest prowadzony na podstawie danych zawartych w wykazie, o którym mowa w art. 170c PSW, oraz danych gromadzonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na kontaktach ubezpieczonych lub kontaktach płatników składek. Zgodnie z art. 13b ust. 10 PSW wyniki monitoringu w postaci zagregowanej, przedstawiające w szczególności losy zawodowe grup absolwentów po roku, trzech latach i pięciu latach od ukończenia studiów, udostępnia się na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego. Nie udostępnia się zagregowanych wyników monitoringu obejmujących mniej niż dziesięć osób.

¹³ Zgodnie z art. 52 ust. 2 PSW strona niezadowolona z uchwały prezydium podjętej w sprawach, o których mowa w art. 49 ust. 1 i 4 (wydanie oceny jakości kształcenia), może zwrócić się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wniosek kieruje się do Komisji w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia uchwały. Prezydium podejmuje uchwałę w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od dnia doręczenia wniosku Komisji.

Ministra¹⁴. W latach 2015-2017 wpłynęły zawiadomienia dotyczące 26 kierunków studiów. Zawiadomienia złożyło 22 rektorów uczelni nadzorowanych przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, w tym 12 rektorów uczelni akademickich i 10 rektorów uczelni zawodowych. W wyniku uwzględnienia wyjaśnień uczelni oraz uzupełnienia braków kadrowych w tych uczelniach, w żadnym z przypadków Minister nie podjął decyzji o cofnięciu albo zawieszeniu uprawnienia do prowadzenia studiów.

(dowód: akta kontroli str. 182-188)

Pracownicy MNiSW w badanym okresie przeprowadzili w nadzorowanych uczelniach 12 kontroli, zakończonych przekazaniem wystąpień pokontrolnych, w tym pięć w uczelniach zawodowych i sześć w uczelniach akademickich¹⁵. Kontrole te dotyczyły czterech obszarów tematycznych: prawidłowości wykorzystania dotacji podmiotowych, przestrzegania zapisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁶, zgodności działań organów uczelni z przepisami prawa, statutem i uzyskanymi uprawnieniami oraz prawidłowości wykorzystania dotacji celowej w zakresie kosztów realizacji inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 1162)

Zagadnienie oceny jakości kształcenia w uczelniach było przedmiotem dokumentu wypracowanego podczas konferencji ministrów z krajów członków Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego, która odbyła się w 2015 r. w Armenii. Przyjęto wówczas dokument zawierający standardy i wskazówki dotyczące zapewnienia jakości kształcenia. Dotyczyły one trzech obszarów: wewnętrznego zapewnienia jakości, zewnętrznego zapewnienia jakości oraz wskazywały standardy i wskazówki dla agencji zapewnienia jakości. W konferencji uczestniczyły pięcioosobowe delegacje z poszczególnych krajów.

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego bezpośrednio po konferencji opublikował na stronie internetowej nieoficjalne tłumaczenie zawierające standardy i wskazówki dotyczące wewnętrznego zapewnienia jakości. Następnie opublikował, również nieoficjalne tłumaczenie, zawierające tylko standardy, przyjętego wówczas dokumentu, w materiałach do konferencji zorganizowanej w dniach 29-30 marca 2017 r. w Lublinie w ramach Narodowego Kongresu Nauki¹⁷. Minister poinformował, iż brał pod uwagę przedmiotowe standardy i wskazówki prowadząc prace nad projektem ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce¹⁸ oraz tworząc treść rozporządzenia w sprawie ogólnych kryteriów oceny programowej.

(dowód: akta kontroli str. 8-10, 35-37)

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego przekazuje z części 38 budżetu państwa dotację podmiotową na dofinansowanie zadań projakościowych (tzw. dotacja projakościowa)¹⁹.

¹⁴ Zgodnie z art. 11b ust. 1 PSW rektor niezwłocznie zawiadamia ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, właściwego ministra nadzorującego uczelnię, o którym mowa w art. 33 ust. 2, i Polską Komisję Akredytacyjną o zaprzestaniu spełniania przez podstawową jednostkę organizacyjną warunków do prowadzenia studiów, w tym o zmianach w stanie zatrudnienia wpływających na posiadanie uprawnienia do prowadzenia studiów.

¹⁵ W jednej uczelni akademickiej przeprowadzono dwie kontrole.

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579.

¹⁷ Konferencja zatytułowana „Doskonałość edukacji akademickiej – jak przeorientować uczelnie na jakość kształcenia” była jedną z cyklu konferencji zorganizowanych w ramach Narodowego Kongresu Nauki, które poprzedzały przygotowanie projektu ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

¹⁸ Projekt ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z dnia 16 września 2017 r. został zaprezentowany przez Ministra opinii publicznej i środowiskom naukowym podczas konferencji podsumowującej projekt – Narodowy Kongres Nauki, która odbyła się 19 i 20 września 2017 r. w Krakowie.

¹⁹ W okresie objętym kontrolą zadania powyższe określone zostały w latach 2015-2016 następująco: dofinansowanie jednostek organizacyjnych mających status Krajowych Naukowych Ośrodków Wiodących, w tym z tytułu dodatku do wynagrodzenia dla pracowników oraz specjalnych stypendiów naukowych dla uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich oraz specjalnych stypendiów naukowych dla studentów (art. 94b ust.1 pkt 1), dofinansowanie podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni prowadzących kierunek studiów, który uzyskał ocenę wyróżniającą Polskiej Komisji Akredytacyjnej w ramach oceny programowej (art. 94b ust.1 pkt 2), finansowanie zadań związanych z kształceniem uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich prowadzonych w uczelniach niepublicznych (art. 94b ust.1 pkt 4), finansowanie zwiększenia wysokości stypendiów doktoranckich, o których mowa w art. 200a, dla nie więcej niż 30% najlepszych doktorantów, w uczelniach publicznych i niepublicznych (art.94b ust.1 pkt 5), dotacja może być przeznaczona na dofinansowanie podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni w zakresie wdrażania systemów poprawy jakości kształcenia oraz Krajowych Ram Kwalifikacji (art. 94b ust.1a). Począwszy od 1 stycznia 2017 r. zrezygnowano z dofinansowania zadań określonych w art.94b ust.1, pkt 1 oraz ust.1a, zaś przewidziano przeznaczenie dotacji (poprzez dodanie w art. 94b w ust.1 punktu 6) na dofinansowanie uczelni publicznych, w których w danym roku

Dotację tę mogą otrzymywać uczelnie bez względu na to, który minister je nadzoruje. Została ona wprowadzona nowelizacją PSW, która weszła w życie 1 stycznia 2012 r.²⁰. Przepisy PSW m.in. w zakresie przeznaczenia dotacji podmiotowej na dofinansowanie zadań projakościowych ulegały zmianie dwukrotnie od momentu ich wejścia w życie²¹ i skutkowały dokonaniem zmiany przez Ministra regulacji określających sposób podziału i trybu przekazywania ww. dotacji.

(dowód: akta kontroli: str. 401-404)

Dotację projakościową na różne zadania otrzymały łącznie: w 2012 r. 93 uczelnie i 6 Krajowych Naukowych Ośrodków Wiodących²², w 2013 r. 97 uczelni i 6 KNOW, w 2014 r. 93 uczelnie i 10 KNOW, w 2015 r. 99 uczelni i 11 KNOW, w 2016 r. 99 uczelni i 11 KNOW, w 2017 r. 128 uczelni i 5 KNOW. Łączna wysokość dotacji projakościowej przyznanej w latach 2012-2017 wyniosła: 1.301.614,2 tys. zł.

Wysokość przyznanej dotacji na poszczególne zadania wyróżnione w jej ramach była różnicowana i kształtowała się następująco:

- 591.490 tys. zł (45,4%) przyznano w latach 2012-2017 na finansowanie zwiększenia wysokości stypendiów doktoranckich, o których mowa w art. 200a, dla nie więcej niż 30 najlepszych doktorantów w uczelniach publicznych i niepublicznych (art. 94b ust. 1 pkt 5 PSW),
- 404.189,3 tys. zł (31,1%) przyznano w latach 2012-2017 na dofinansowanie jednostek organizacyjnych mających status KNOW, w tym z tytułu dodatku do wynagrodzenia dla pracowników oraz specjalnych stypendiów naukowych dla uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich oraz specjalnych stypendiów naukowych dla studentów (art. 94b ust.1 pkt 1 PSW²³),
- 118.386,9 tys. zł (9,1%) przyznano w latach 2012-2017 na dofinansowanie podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni prowadzących kierunek studiów, który uzyskał ocenę wyróżniającą Polskiej Komisji Akredytacyjnej w ramach oceny programowej (art. 94b ust 1 pkt 2 PSW),
- 88.000 tys. zł (6,8%) przyznano w latach 2012-2013 na dofinansowanie podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni w zakresie wdrażania systemów poprawy jakości kształcenia oraz Krajowych Ram Kwalifikacji (art. 94b ust. 1 pkt 3 PSW²⁴),
- 17.585,5 tys. zł (1,4%) przyznano w latach 2012-2017 na finansowanie zadań związanych z kształceniem uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich prowadzonych w uczelniach niepublicznych (art. 94b ust.1 pkt 4 PSW).

W latach 2015-2017 dotację projakościową na zadanie wymienione w art. 94b ust. 1 pkt 1 otrzymywało łącznie 11 jednostek posiadających status KNOW, przy czym sześciu²⁵ z nich nadano status KNOW w 2012, czterem²⁶, czterem – w 2014 r., jednej – w 2015 r., Tym samym rok 2016 był ostatnim rokiem dofinansowania sześciu jednostek o statusie KNOW wyłonionych w 2012 r., zaś rok 2019 będzie ostatnim rokiem, w którym będzie

akademickim rozpoczęli studia pierwszego stopnia lub jednolite studia magisterskie studenci, którzy w roku rozpoczęcia studiów uzyskali najlepsze wyniki egzaminów maturalnych.

²⁰ Poprzez dodanie do PSW art. 94b.

²¹ Ustawy zmieniające PSW: z dniem 1 stycznia 2015 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 1198, ze zm.) i z dniem 1 stycznia 2017 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 2169)

²² Dalej: KNOW.

²³ Z dniem 1 stycznia 2017 r. przepis został uchylony.

²⁴ Z dniem 1 stycznia 2015 r. przepis powyższy został uchylony i zastąpiony przez dodanie do art. 94b ust.1a w brzmieniu „dotacja może być przeznaczona na dofinansowanie podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni w zakresie wdrażania systemów poprawy jakości kształcenia oraz Krajowych Ram Kwalifikacji”. Ten ostatni przepis został uchylony z dniem 1 stycznia 2017 r.

²⁵ Wydział farmaceutyczny z Oddziałem Medycyny Laboratoryjnej Gdańskiego Uniwersytetu Medycznego, Krakowskie Konsorcjum Naukowe im. M. Smoluchowskiego „Materia-Energia-przyszłość”, Warszawskie Akademickie Konsorcjum Chemiczne, Centrum Badań Innowacyjnych, Warszawskie Centrum Nauk Matematycznych, Konsorcjum Naukowe Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Instytutu Farmakologii Polskiej Akademii Nauk.

²⁶ Centrum Studiów Polarynych, Jagiellońskie Konsorcjum Naukowo-Biznesowe dla Badań Biomolekularnych i Komórkowych (Cell-Mol-Tech), Wrocławskie Centrum Biotechnologii, Poznańskie Konsorcjum RNA.

funkcjonowała jednostka, której status KNOW nadano w 2015 r. Na przełomie 2015 i 2016 r. Minister przeprowadził ewaluację KNOW, które uzyskały ten status w 2012 r., a więc zostały wyłonione w I edycji konkursu. W jej wyniku stwierdzono m.in., że wśród finansowanych działań znajdują się najczęściej tzw. działania miękkie związane ze wsparciem zasobów ludzkich poszczególnych jednostek (najlepsi studenci, studia doktoranckie, staże i stypendia, post-doc, kadra wizytująca) oraz inne działania wzmacniające potencjał i skalę działania jednostek (konferencje międzynarodowe, inne ważne wydarzenia) wskazano również na fakt, że w największym stopniu z efektów wsparcia KNOW korzystają same jednostki oraz uczelnie macierzyste, zaś w mniejszym stopniu, choć istotnym w niektórych przypadkach, otoczenie gospodarcze. Dostrzegając mankament w postaci braku wymogów dotyczących składania raportów częściowych, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego podjął dodatkowe działania w stosunku do czterech KNOW wyłonionych w 2014 r. Do przedstawicieli tych centrów/konsorcjów wystosowano prośbę o przedstawienie najważniejszych działań sfinansowanych ze środków przekazanych przez Ministra, z odniesieniem do przedstawianych przez nie pięcioletnich planów rozwoju. Ww. podmioty przekazały do MNiSW informacje w tym zakresie. Zmiany wprowadzone w PSW z dniem 1 października 2014 r.:

- zobowiązywały KNOW do przekazywania Ministrowi raportów²⁷ częściowych za okres 30 miesięcy (raport częściowy) oraz po upływie pięciu lat (raport końcowy) od dnia nadania statusu KNOW²⁸
- umożliwiały Ministrowi cofnięcie nadania statusu KNOW, w tym m.in. w przypadku, gdy z oceny raportu częściowego dokonanej przez komisję wynika, że KNOW nie realizuje planu rozwoju jednostki związanego z nadaniem statusu KNOW (art. 84b ust.3 pkt 2 PSW).

Na podstawie art. 84a ust.10 PSW Minister wydał rozporządzenie z dnia 9 września 2015 r. w sprawie konkursu na uzyskanie statusu Krajowego Naukowego Ośrodka Wiodącego²⁹, które faktycznie w okresie jego obowiązywania (16 października 2015 r. – 1 stycznia 2017 r.) nie było stosowane z uwagi na fakt, że po 15 kwietnia 2015 r. nie został zorganizowany konkurs na uzyskanie statusu KNOW.

(dowód: akta kontroli str. 6, 12-14, 269-289, 639-657)

W październiku 2017 r. wpłynęły do MNiSW raporty końcowe z realizacji zadań finansowanych w ramach KNOW, które uzyskały status w 2012 r. Do czasu zakończenia kontroli nie dokonano ich oceny formalnej. Tylko jeden z KNOW, wyłoniony w 2015 r. (w rezultacie procesu odwoławczego), złożył w październiku 2017 r. raport po 30 miesiącach realizacji. Do momentu zakończenia kontroli tj. do 27 października nie dokonano oceny formalnej tego raportu.

(dowód: akta kontroli str. 1023-1024, 1029)

W latach 2012-2014 w art. 94b ust.1 pkt 3 PSW przewidziano przeznaczenie dotacji projakościowej na dofinansowanie podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni w zakresie wdrażania systemów poprawy jakości kształcenia oraz Krajowych Ram Kwalifikacji. Z dniem 1 stycznia 2015 r., w wyniku nowelizacji PSW, przepis ten został uchylony i wprowadzono zapis (art. 94b ust.1a) dopuszczający jedynie możliwość dofinansowania ww. zadań. Niemniej po roku 2013 nie zostały przyznane środki finansowe w ramach dotacji podmiotowej na dofinansowanie zadań projakościowych w jednostkach organizacyjnych uczelni w zakresie wdrażania systemów poprawy jakości kształcenia i Krajowych Ram Kwalifikacji.

(dowód: akta kontroli str. 1023-1161)

Począwszy od 1 stycznia 2017 r. zrezygnowano z dofinansowania zadań określonych w art. 94b ust. 1 pkt 1 oraz ust. 1a, zaś przewidziano przeznaczenie dotacji (poprzez

²⁷ prezentujących osiągnięte wyniki przeprowadzonych badań naukowych i ich powiązania z procesem dydaktycznym, rozwojem kadry naukowej oraz otoczeniem społeczno- gospodarczym, a także informację o prowadzonych studiach doktoranckich oraz wydatkowaniu dotacji.

²⁸ W chwili wejścia w życie przepisu KNOW-y wyłonione w 2012 r. miały obowiązek jedynie złożenia raportów końcowych po dniu 12 lipca 2017 r.

²⁹ Dz. U. poz. 1521.

dodanie w art. 94b w ust. 1 pkt. 6³⁰) na dofinansowanie uczelni publicznych, w których w danym roku akademickim rozpoczęli studia pierwszego stopnia lub jednolite studia magisterskie studenci, którzy w roku rozpoczęcia studiów uzyskali najlepsze wyniki egzaminów maturalnych.

W 2017 r. na dofinansowanie zadania wymienionego w art. 94b ust. 1 pkt 6 PSW przyznano uczelniom środki w wysokości 81.962,5 tys. zł, z czego 226,6 tys. zł przeznaczono dla czterech uczelni prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe. Łączna kwota dotacji przeznaczonej na ww. zadanie (81.962,5 tys. zł) stanowiła 32,6% ogółu dotacji projakościowej przyznanej w 2017 r. (6,3% w skali lat 2012-2017). W gronie uczelni, które otrzymały dotację, znalazły się cztery uczelnie niepubliczne prowadzone przez kościoły i związki wyznaniowe, które mają prawo otrzymywania dotacji i innych środków z budżetu państwa na zasadach określonych dla uczelni publicznych odpowiednio na podstawie ustaw o ich finansowaniu³¹.

(dowód akta kontroli: str. 269-289, 525, 529-530, 639-662)

Wyodrębnienie w ramach dotacji projakościowej zadania polegającego na dofinansowaniu uczelni publicznych, w których w danym roku akademickim rozpoczęli studia pierwszego stopnia lub jednolite studia magisterskie studenci, którzy w roku rozpoczęcia studiów uzyskali najlepsze wyniki egzaminów maturalnych zostało zaproponowane na wniosek grupy posłów. Tym samym otrzymanie przez uczelnię publiczną dotacji uzależniono od zdolności do przyciągnięcia najlepszych absolwentów szkół średnich.

Z uzasadnienia poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw³², wprowadzającego ten strumień finansowania w dotacji projakościowej wynika, że projekt miał na celu: stworzenie nowego efektywnego strumienia dotacji projakościowej przeznaczonego na dofinansowanie uczelni, w których studia I stopnia lub jednolite magisterskie rozpoczęły osoby z najlepszymi wynikami z egzaminu maturalnego. Dotacja ta pozwoli na dofinansowanie uczelni, które ze względu na jakość oferowanego kształcenia oraz perspektywy zawodowe związane z ich ukończeniem będą preferowane przez najzdolniejszych abiturientów w Polsce. Jednocześnie ten model weryfikacji jakości kształcenia ma wyłonić uczelnie cieszące się największym prestiżem, a zarazem ma być niepodatny na ewentualne zarzuty o arbitralności podmiotów/gremiów przyznających dofinansowanie. Środki z tego tytułu uczelnie będą mogły wykorzystać na dalsze doskonalenie oferowanych form kształcenia. W rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 11 kwietnia 2017 r. w sprawie sposobu podziału i trybu przekazywania podmiotowej dotacji na dofinansowanie zadań projakościowych³³ określono po raz pierwszy sposób i tryb przekazywania dotacji na dofinansowanie uczelni, w których studia I stopnia lub jednolite magisterskie rozpoczęły osoby z najlepszymi wynikami z egzaminu maturalnego. Wzór według którego dzielona jest ww. dotacja uwzględnia liczbę studentów w danej uczelni publicznej, którzy w danym roku akademickim rozpoczęli studia pierwszego stopnia lub jednolite studia magisterskie oraz w roku rozpoczęcia studiów uzyskali najlepsze wyniki egzaminu maturalnego z przedmiotu na poziomie rozszerzonym lub dwujęzycznym.

W odniesieniu do części dotacji na dofinansowanie podstawowych jednostek prowadzących studia na kierunku, który uzyskał ocenę wyróżniającą Polskiej Komisji Akredytacyjnej w ramach oceny programowej przyjęto rozwiązanie, że w przypadku gdy liczba wyróżnionych podstawowych jednostek będzie większa niż dopuszczalna przez ustawodawcę (tj. 25). Dodatkowo w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 11 kwietnia 2017 r. w sprawie sposobu podziału i trybu przekazywania podmiotowej

³⁰ Art. 94b pkt 6 PSW dodano poprzez art. 1 pkt 2 lit a ustawy z dnia 2 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2169).

³¹ Ustawy z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Wyższej Szkoły Filozoficzno- Pedagogicznej „Ignatianum” w Krakowie z budżetu państwa (Dz. U. Nr 94, poz. 650), ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o finansowaniu Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego z budżetu państwa (Dz. U. Nr 61, poz. 259, ze zm.), ustawy z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Papieskiego Wydziału Teologicznego w Warszawie z budżetu państwa (Dz. U. Nr 94, poz. 648), ustawy z dnia 26 czerwca 1997 r. o finansowaniu Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II w Krakowie z budżetu państwa (Dz. U. Nr 103, poz. 650, ze zm.).

³² Druk sejmowy nr 1032.

³³ Dz. U. z 2017 r. poz. 822.

dotacji na dofinansowanie zadań pro jakościowych, obowiązującym od 25 kwietnia 2017 r. uregulowano, że Minister będzie uwzględniał nie tylko kategorię naukową jednostki naukowej (jak przyjęto w rozporządzeniu z 26 stycznia 2015 r.³⁴), ale również procentowy udział wyniku punktowego osiągniętego przez jednostkę naukową w ramach kompleksowej oceny jakości działalności naukowej lub badawczo-rozwojowej w odniesieniu do najlepszego wyniku punktowego w grupie wspólnej oceny, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 30 kwietnia o zasadach finansowania nauki, w której skład wchodzi ta jednostka naukowa³⁵.

(dowód: akta kontroli: str. 405-421)

Dane niezbędne do wyliczenia dotacji podmiotowych na zadania związane z działalnością dydaktyczną uczelni w roku 2015 i 2016 w zakresie liczby studentów i doktorantów oraz kadry akademickiej pozyskiwane były bezpośrednio od szkół wyższych, na formularzach przygotowanych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Prawdliwość pozyskanych informacji weryfikowana była przez pracowników Ministerstwa poprzez porównanie danych złożonych przez uczelnie do Głównego Urzędu Statystycznego na potrzeby statystyki publicznej.

W roku 2017 powyższe dane, zamiast na oddzielnym formularzu, uzyskano za pośrednictwem Zintegrowanego Systemu Informacji o Nauce i Szkolnictwie Wyższym POL-on. Informacje w zakresie liczby studentów, doktorantów i nauczycieli akademickich wygenerowane zostały na podstawie szczegółowych danych osobowych osób kształcących się i nauczających w danej szkole wyższej. Informacje te wprowadzone zostały do Systemu POL-on przez uprawnionych pracowników uczelni, za ich rzetelność odpowiada rektor uczelni. Rektor składa także oświadczenie w systemie POL-on, że wprowadzone dane są zgodne ze stanem faktycznym.

Dane niezbędne do wyliczenia przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego wysokości dotacji podmiotowej na realizację zadań pro jakościowych były przez niego pozyskiwane w odrębny sposób dla poszczególnych zadań finansowanych z tej dotacji. Na potrzeby dofinansowania działalności Krajowych Naukowych Ośrodków Wiodących niezbędne informacje wynikające z przepisów rozporządzenia dotyczące jednostek wchodzących w skład KNOW były przekazane bezpośrednio do Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Dane przekazane przez poszczególne jednostki wchodzące w skład KNOW weryfikowane były przez porównanie z danymi dotyczącymi całych uczelni. Z uwagi na to, że dane te dotyczyły tylko określonych jednostek organizacyjnych uczelni nie było możliwości zweryfikowania ich prawidłowości na podstawie porównania z danymi Głównego Urzędu Statystycznego.

Informacje dotyczące liczby studentów i doktorantów oraz kadry akademickiej niezbędne do przyznania dotacji na dofinansowanie podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni prowadzących kierunek studiów, który uzyskał ocenę wyróżniającą Polskiej Komisji Akredytacyjnej w ramach oceny programowej w 2015 r. przekazywane były przez wybrane jednostki organizacyjne (wydziały) bezpośrednio do Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Z uwagi na to, że dane te dotyczyły tylko określonych jednostek organizacyjnych uczelni nie było możliwości zweryfikowania ich prawidłowości na podstawie porównania z danymi Głównego Urzędu Statystycznego.

W latach 2015-2017 dane umożliwiające przyznanie dotacji na finansowanie zadań związanych z kształceniem uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich prowadzonych w uczelniach niepublicznych uzyskane zostały z formularza S-12 sporządzanego przez uczelnie na potrzeby Głównego Urzędu Statystycznego. Jednocześnie ww. uczelnie przekazywały Ministerstwu informacje w zakresie wykorzystania dotacji w roku poprzednim. Informacja ta udostępniana była na formularzu przygotowanym przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Informacje niezbędne dla przyznania środków na finansowanie zwiększenia wysokości

³⁴ Dz. U. poz. 159 – uchylone z dniem 25 kwietnia 2017 r.

³⁵ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym i uczelniom, w których zgodnie z ich statutami nie wyodrębniono podstawowych jednostek organizacyjnych (Dz.U. poz. 2154).

stypendiów doktoranckich dla nie więcej niż 30% najlepszych doktorantów w uczelniach publicznych i niepublicznych w roku 2015-2016 pozyskiwane były z Głównego Urzędu Statystycznego.

W 2017 r. ten sposób zbierania danych w powyższym zakresie został utrzymany dla uczelni niepublicznych. Dane dotyczące uczelni publicznych pozyskane zostały natomiast za pośrednictwem Zintegrowanego Systemu Informacji o Nauce i Szkolnictwie Wyższym POL-on, za ich rzetelność odpowiada rektor uczelni.

Dane w zakresie podziału środków na dofinansowanie uczelni publicznych, w których w danym roku akademickim rozpoczęli studia pierwszego stopnia lub jednolite studia magisterskie studenci, którzy w roku rozpoczęcia studiów uzyskali najlepsze wyniki egzaminów maturalnych dane w 2017 r. pozyskane zostały z okręgowych komisji egzaminacyjnych oraz z systemu POL-on.

(dowód: akta kontroli str. 525- 529)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

1. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie monitorował jakości kształcenia w uczelniach publicznych, ani wpływu na jakość kształcenia jaki wywarły wprowadzone instrumenty finansowe. Tym samym Minister nie znał efektów wydatkowania środków na zadania służące podnoszeniu jakości kształcenia. Zarówno pozyskane z PKA oceny jakości kształcenia jak również kontrole przeprowadzane przez pracowników Ministerstwa w nadzorowanych uczelniach nie pozwalały na uzyskanie kompleksowych informacji o stanie jakości kształcenia w uczelniach publicznych i efektach wydatkowanych środków.

Jak wyjaśnił Marcin Czaja Dyrektor Departamentu Szkolnictwa Wyższego jakość kształcenia w uczelniach publicznych jest monitorowana, badana i weryfikowana przez Polską Komisję Akredytacyjną zgodnie z jej ustawowymi zadaniami a instytucja ta posiada pełną niezależność, która jest wymogiem stawianym tego typu agencjom akredytacyjnym w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego. Dodał również, że Polska Komisja Akredytacyjna corocznie opracowuje i publikuje sprawozdanie podsumowujące swoją działalność, które zawiera także analizy wyników jej prac.

NIK nie podziela niniejszego stanowiska. Na potrzebę takiego monitorowania wskazuje przede wszystkim wymieniona w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁶ zasada wydatkowania środków publicznych, polegająca na uzyskiwaniu najlepszych efektów z danych nakładów. Należy tu także nadmienić, że oceny programowe Polskiej Komisji Akredytacyjnej wydawane są dla różnych kierunków, w poszczególnych uczelniach i w różnych okresach czasu, przez co nie pozwalają na pokazanie stanu jakości kształcenia w uczelniach publicznych w sposób aktualny i kompleksowy. Również coroczne sprawozdania z działalności Polskiej Komisji Akredytacyjnej nie mogą pełnić funkcji raportów o jakości kształcenia w uczelniach publicznych a jedynie mogą stanowić podsumowania i statystyki wydanych przez tę instytucję ocen jakości kształcenia.

(dowód: akta kontroli: str. 1167-1171)

2. NIK zwraca uwagę, że Minister nie zainicjował zmian legislacyjnych polegających na odstąpieniu od nadawania jednostkom naukowym statusu KNOW oraz rezygnacji z możliwości dofinansowania podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni, które wdrażały systemy poprawy jakości kształcenia oraz Krajowe Ramy Kwalifikacyjne, chociaż ostatni konkurs wyłaniający KNOW miał miejsce w 2014 r. a ostatni konkurs dla jednostek wdrażających Krajowe Ramy Kwalifikacyjne odbył się w 2013 r.³⁷. Zmiany przepisów PSW uwzględniające wygaszenie tych dwóch zadań finansowanych z dotacji pro jakościowej weszły w życie dopiero z dniem 1 stycznia 2017 r. na skutek inicjatywy poselskiej powołującej nowy strumień dotacji, skierowany do uczelni, które przyjęły na pierwszy rok studiów pierwszego stopnia albo jednolitych studiów magisterskich najlepszych maturzystów.

³⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.

³⁷ Stosownie do art. 94b ust. 2 PSW zadania w zakresie wdrażania systemów poprawy jakości kształcenia oraz Krajowych Ram Kwalifikacji, finansowane były w drodze konkursu.

Sekretarz Stanu, prof. dr hab. Aleksander Bobko wyjaśnił, że okres funkcjonowania KNOW był jeszcze stosunkowo krótki, a ze środowiska naukowego nie wpływały sygnały świadczące o jego niewłaściwym funkcjonowaniu. Ewaluacja instrumentu została dokonana na przełomie 2015 r. i 2016 r. i w jej rezultacie nie uznano interwencji za konieczną. Składający wyjaśnienia nie podał przyczyny braku zainicjowania przez Ministerstwo zmian legislacyjnych PSW przed 2016 r. odnośnie rezygnacji z możliwości dofinansowywania podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni w zakresie wdrażania systemów poprawy jakości kształcenia oraz Krajowych Ram Kwalifikacji. Zaznaczył jedynie, że dwa kolejne konkursy organizowane były przez dwa różne departamenty: w 2012 r. przez ówczesny Departament Nadzoru i Organizacji Szkolnictwa (obecnie Departament Szkolnictwa Wyższego), zaś w 2013 r. – przez ówczesny Departament Strategii, do którego w związku z reorganizacją przeniesiono powyższe zadanie.

(dowód: akta kontroli str. 1023-1026)

3. NIK zauważa, że kwota dotacji przyznawana na finansowanie zwiększenia wysokości stypendiów doktoranckich dla nie więcej niż 30% najlepszych doktorantów w uczelniach publicznych i niepublicznych uwarunkowana była wyłącznie liczbą uczestników studiów doktoranckich. Zgodnie z treścią rozporządzeń Ministra³⁸ wysokość dotacji dla uczelni oblicza się jako iloczyn liczby równej 30% najlepszych uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich danej uczelni (zaokrąglonej w dół do pełnych jednostek) oraz kwoty 10.000 zł. Nie doprecyzowano natomiast pojęcia „najlepszych” doktorantów i pozostawiono całkowitą swobodę w jego definiowaniu uczelniom o różnych profilach kształcącym na tych samych kierunkach, bądź prowadzącym studia doktoranckie w unikalnym, jedynym w swoim rodzaju, obszarze. Taki sposób przekazywania tego strumienia dotacji powoduje ryzyko wypłacania stypendiów w oderwaniu od efektu studiów doktoranckich w postaci uzyskania stopnia doktora.

Zgodnie z treścią art. 200a ust. 1 PSW tryb przyznawania zwiększenia stypendium doktoranckiego określa regulamin określony przez rektora po uzyskaniu opinii właściwego organu samorządu doktorantów, z uwzględnieniem zasady, że uprawnienie do otrzymywania tego stypendium przysługuje nie więcej niż 30% najlepszych doktorantów na poszczególnych latach studiów doktoranckich. Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Mariusz Zielonka wyjaśnił, że ustawodawca dał uczelniom swobodę wyboru doktorantów, którzy otrzymają zwiększenie stypendium doktoranckiego, przy jednoczesnym określeniu ram do których muszą się zastosować uczelnie. Zdaniem NIK zapis art. 200a PSW, wyraźnie upoważnia władze uczelni do określenia jedynie trybu przyznawania niniejszego stypendium, co nie wyklucza możliwości określenia przez Ministra szczegółowych kryteriów, po spełnieniu których doktoranci byłiby uprawnieni do otrzymania niniejszego stypendium.

(dowód: akta kontroli str. 658-661)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁹, wnosi o:

- 1) przeprowadzenie kompleksowej analizy stanu jakości kształcenia w szkołach wyższych;
- 2) monitorowanie wpływu wprowadzonych instrumentów finansowych na jakość kształcenia w szkołach wyższych.

³⁸ W kwestii tej obowiązywały kolejno: rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 21 października 2011 r. w sprawie sposobu podziału i trybu przekazywania podmiotowej dotacji na dofinansowanie zadań projakościowych z budżetu państwa (Dz. U. z 2014 r. poz. 230) – uchylone z dniem 1 stycznia 2015 r., rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 26 stycznia 2015 r. w sprawie sposobu podziału i trybu przekazywania podmiotowej dotacji na dofinansowanie zadań projakościowych (Dz. U. poz. 159) – uchylone z dniem 25 kwietnia 2017 r., rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 11 kwietnia 2017 r. w sprawie sposobu podziału i trybu przekazywania dotacji podmiotowej na dofinansowanie zadań projakościowych (Dz. U. poz. 822).

³⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, dalej: ustawa o NIK.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 3 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

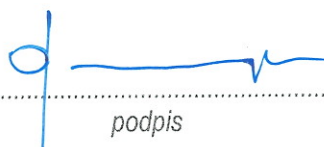
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 29 listopada 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego

Dyrektor
Piotr Prokopczyk



podpis

