



KNO.430.011.2020

Nr ewid. 31/2021/P/20/026/KNO

Informacja o wynikach kontroli

FINANSOWANIE SZKOLNICTWA WYŻSZEGO

DEPARTAMENT NAUKI, OŚWIATY
I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Finansowanie szkolnictwa wyższego

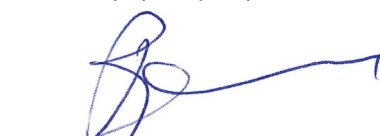
Dyrektor Departamentu Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego



Piotr Prokopczyk

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś
Warszawa, dnia 22. 04. 2021

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	9
4. WNIOSKI	15
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	16
5.1. Zmiany modelu finansowania szkolnictwa wyższego	16
5.2. Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego.....	18
5.2.1. Polityka naukowa państwa	18
5.2.2. Strategie rozwoju uczelni	19
5.3. Finansowanie przez ministra uczelni publicznych.....	21
5.4. Działalność dydaktyczna uczelni.....	30
5.4.1. Uczelnie akademickie	31
5.4.2. Uczelnie zawodowe	34
5.5. Działalność badawcza uczelni.....	35
5.6. Wydatkowanie środków publicznych przez uczelnie	37
6. ZAŁĄCZNIKI	42
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	42
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	55
6.3. Finansowanie publicznego szkolnictwa wyższego w innych krajach.....	60
6.4. Badanie kwestionariuszowe NIK	65
6.5. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	70
6.6. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	71

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

ECTS	Europejski System Transferu Punktów, z ang. <i>European Credit Transfer System</i> , zbiór procedur, opracowanych przez Komisję Europejską, gwarantujących zaliczenie studiów krajowych i zagranicznych do programu realizowanego przez studenta w macierzystej uczelni.
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IDUB	Program Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego pn. Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza.
KEN	Komisja Ewaluacji Naukowej.
Minister	Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, od 19 października 2020 r. Minister Edukacji i Nauki (§ 1 ust. 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji i Nauki, Dz. U. poz. 1848, ze zm.).
NCBiR	Narodowe Centrum Badań i Rozwoju
NCN	Narodowe Centrum Nauki
PKA	Polska Komisja Akredytacyjna
PWU	Ustawa z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1669, ze zm.).
Rozporządzenie w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych	Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 września 2018 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych (Dz. U. poz. 1818).
Rozporządzenie w sprawie studiów	Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 września 2018 r. w sprawie studiów (Dz. U. z 2021 r. poz. 661).
Rozporządzenie w sprawie podziału subwencji z 2019 r.	Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 9 września 2019 r. w sprawie sposobu podziału środków finansowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz potencjału badawczego znajdujących się w dyspozycji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki oraz na zadania związane z utrzymaniem powietrznych statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych kadr powietrznych (Dz. U. poz. 1838, ze zm.).
System POL-on	Zintegrowany System Informacji o Szkolnictwie Wyższym i Nauce POL-on.
Uczelnia akademicka	Uczelnia prowadząca badania naukowe, w której co najmniej jedna jednostka organizacyjna posiada uprawnienia do nadawania stopnia naukowego doktora.
Uczelnia zawodowa	Uczelnia prowadząca studia pierwszego lub drugiego stopnia albo jednolite studia magisterskie, nieposiadająca uprawnienia do nadawania stopnia doktora
UPSW	Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2183, ze zm.) – uchylona ostatecznie z dniem 31 grudnia 2018 r.
UPSWiN, ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce	Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2021 r. poz. 478).
UPF	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305).
USOS	Uniwersytecki System Obsługi Studiów
Ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy system finansowania szkolnictwa wyższego zapewnia prawidłową realizację zadań przez uczelnie?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy system finansowania szkolnictwa wyższego zapewnia rozwój naukowy uczelni?
2. Czy system finansowania szkół wyższych zapewnia uczelniom odpowiednie warunki do realizacji zadań związanych z kształceniem, w tym do osiągnięcia zaplanowanych efektów kształcenia?
3. Czy wydatkowanie środków publicznych przez szkoły wyższe było prawidłowe i celowe?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego,
17 uczelni publicznych

Jednostki objęte badaniem
kwestionariuszowym
111 uczelni publicznych

Okres objęty kontrolą

2018–2020 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. 30 grudnia)

Z dniem 1 października 2018 r. weszła w życie ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, której przepisy kompleksowo uregulowały sprawę z zakresu szkolnictwa wyższego i nauki, zastępując przepisy zawarte dotychczas w kilku różnych ustawach¹. Przede wszystkim zmieniono zasady finansowania i organizacji szkolnictwa wyższego i nauki.

Od 1 stycznia 2019 r. zaczęły obowiązywać zmiany w zakresie finansowania uczelni oraz nastąpiło połączenie części 28 budżetu państwa – Nauka oraz części 38 – Szkolnictwo wyższe w jedną część 28 – Szkolnictwo wyższe i nauka². W wyniku zmian skonsolidowano środki publiczne, które otrzymują uczelnie publiczne i niepubliczne oraz wprowadzono subwencję, jako główny strumień finansowania uczelni publicznych. Środki na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego, a w uczelniach akademickich również na utrzymanie i rozwój potencjału badawczego, przyznawane są jedną subwencją, która zastąpiła dotację podmiotową na działalność dydaktyczną oraz dotację podmiotową na utrzymanie potencjału badawczego jednostki. Uczelnie publiczne mogą otrzymywać w formie dotacji podmiotowej środki przeznaczone na pomoc materialną dla studentów i doktorantów oraz na 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, na utrzymanie aparatury naukowo-badawczej lub stanowiska badawczego unikatowego w skali kraju oraz utrzymanie infrastruktury informatycznej.

Dodatkowo w nowej ustawie określono dwa programy Ministra skierowane do uczelni akademickich („Inicjatywa doskonałości – uczelnie badawcza”, „Regionalna inicjatywa doskonałości”) oraz jedno przedsięwzięcie przeznaczone dla uczelni zawodowych („Dydaktyczna Inicjatywa Doskonałości”).

Na początku roku akademickiego 2020/2021 w Polsce działało 131 uczelni publicznych, z czego 34 z nich stanowiły uczelnie zawodowe, a 97 – uczelnie akademickie. Największą liczbę uczelni (93) nadzorował Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego (obecnie Minister Edukacji i Nauki). Liczba uczelni publicznych, w porównaniu z rokiem akademickim 2018/2019, zmniejszyła się o jedną, w wyniku połączenia uczelni zawodowej z uczelnią akademicką³. Uczelnie publiczne są finansowane z części budżetowych, których dysponentami są ministrowie, którzy je nadzorują.

¹ Dotychczas sprawy z zakresu szkolnictwa wyższego i nauki były uregulowane m.in. w: ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym (uchylonej z dniem 31 grudnia 2018 r.), ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. z 2018 r. poz. 87 – uchylonej z dniem 1 października 2018 r.), ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2017 r. poz. 1789, ze zm. – uchylonej z dniem 1 października 2018 r.).

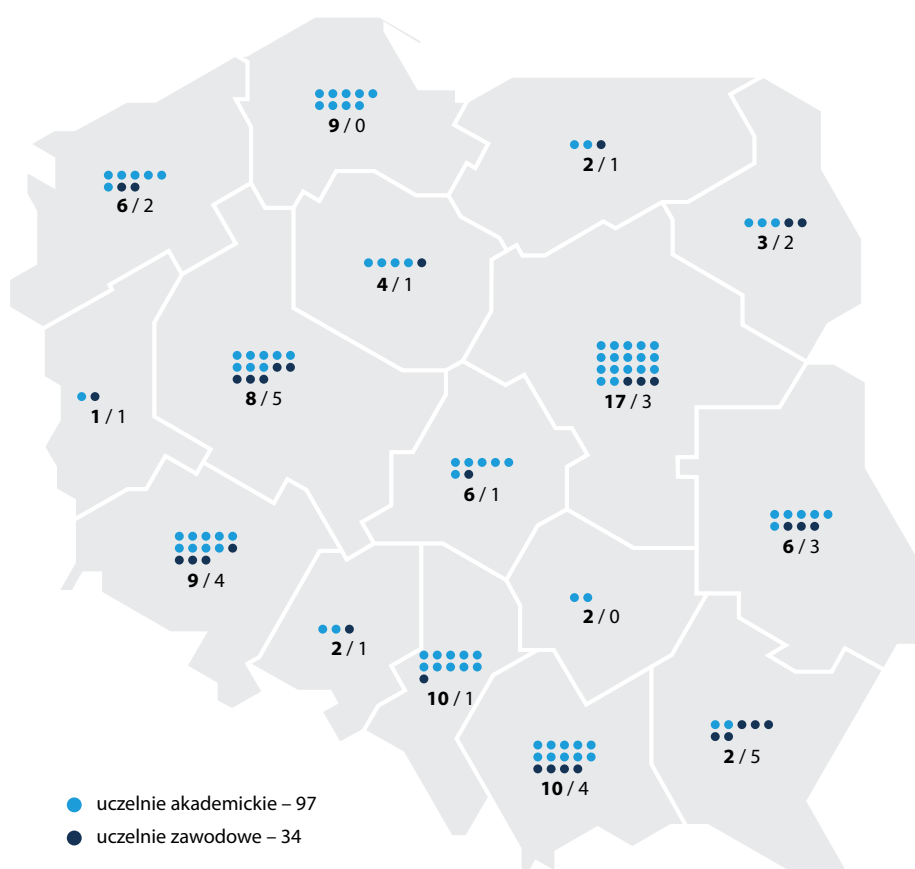
² Przepisami art. 41 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, wprowadzono zmiany w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1220), m.in. zlikwidowano dział „nauka” oraz nadano nową nazwę dotychczasowemu działowi „szkolnictwo wyższe”, tj. „szkolnictwo wyższe i nauka”.

³ Stosownie do § 1 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 21 maja 2020 r. w sprawie włączenia Państwowej Medycznej Wyższej Szkoły Zawodowej w Opolu do Uniwersytetu Opolskiego (Dz. U. poz. 938).

WPROWADZENIE

Przyznawanie uczelniom subwencji, jako głównego strumienia finansowego spowodowało, że uczelnie autonomicznie decydują o przeznaczeniu tych środków. Taki system finansowania stworzył szersze możliwości zarządzania uczelniami, ale zarazem utrudnił Ministrowi kontrolę nad przekazywanymi środkami. Na efekty tak zaprojektowanego systemu finansowania przyjdzie poczekać, ponieważ ewaluacja jakości działalności naukowej pierwotnie planowana na 2021 r. została przesunięta na 2022 r., a to od jej wyników będzie zależał przyszły status uczelni – akademicka albo zawodowa oraz posiadanie uprawnień m.in. do nadawania stopni naukowych oraz do prowadzenia studiów na określonym poziomie.

Infografika nr 1
Uczelnie publiczne w Polsce



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

2. OCENA OGÓLNA

W latach 2018–2020 system finansowania szkolnictwa wyższego zapewniał warunki do prawidłowej realizacji zadań przez uczelnie. Wprowadzone od 1 stycznia 2019 r. zmiany w finansowaniu szkolnictwa wyższego przyczyniły się do zapewnienia stabilności finansowej uczelni publicznych przy jednoczesnym zwiększeniu ich autonomii w wyborze ścieżki rozwoju.

W ocenie NIK, wdrażaniu zmian systemowych powinno towarzyszyć odpowiednio wcześnie określenie priorytetów polityki naukowej państwa. Tymczasem Minister z opóźnieniem podjął prace nad dokumentem strategicznym, który miał je określać. W efekcie projekt nowej polityki naukowej państwa nie został uchwalony przez Radę Ministrów w ustawowym terminie, tj. do 31 marca 2020 r. Jednocześnie uczelnie zostały zobowiązane do opracowania własnych strategii rozwoju i składania sprawozdań z ich realizacji. W związku z tym uczelnie najczęściej realizowały strategie przyjęte przed 2018 r. na podstawie nieobowiązujących już przepisów. Ponadto większość z tych dokumentów została opracowana w sposób, który uniemożliwiał obiektywną ocenę stopnia realizacji przyjętych celów i zadań.

W latach 2018–2020 minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego zapewnił uczelniom publicznym środki finansowe, umożliwiając im tym samym prawidłową realizację zadań związanych z kształceniem oraz rozwój naukowy. Oprócz środków dotacji podmiotowej na działalność dydaktyczną oraz subwencji (odpowiednio 10,3 mld zł i 25,2 mld zł), Minister przyznał wybranym uczelniom publicznym również skarbowe papiery wartościowe (o wartości 889,5 mln zł w samym tylko 2020 r.). Ponadto, przekazał uczelniom publicznym i niepublicznym łącznie 2368,8 mln zł w ramach podziału bazowego dotacji na świadczenia pomocy materialnej, a następnie kwotę 51,6 mln zł na te świadczenia w wyniku zwiększeń. Skontrolowane uczelnie na ogół prawidłowo wydatkowały otrzymane środki publiczne, na podstawie rzetelnie (z wyłączeniem dwóch przypadków) sporządzonych planów rzeczowo-finansowych. Środki subwencji zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem. Stwierdzono natomiast nieprawidłowe wydatkowanie środków dotacji podmiotowej służącej potrzebom studentów i doktorantów z niepełnosprawnościami (w przypadku dwóch uczelni).

W badanym okresie większość uczelni publicznych utrzymywała dodatni wynik finansowy, mając trudności z absorpcją przekazanych środków. W ocenie NIK wiąże się to z przyznawaniem przez Ministra dodatkowych środków (zwłaszcza zwiększeń subwencji pod koniec roku) bez pełnej analizy danych dotyczących potencjału naukowego i dydaktycznego uczelni oraz ich sytuacji finansowej. Było to spowodowane opóźnieniami w weryfikacji przez Ministra danych w systemie POL-on w zakresie sprawozdań uczelni z wykorzystania subwencji.

W 2020 r. Minister dokonał podziału skarbowych papierów wartościowych o łącznej wartości 212 676 tys. zł pomiędzy dziesięć uczelni publicznych (spośród 93 nadzorowanych) bez udokumentowanych analiz dotyczących ich potrzeb oraz sytuacji finansowej. Minister nierzetelnie dokonał również zwiększenia subwencji czterem uczelniom na łączną kwotę 25 mln zł, kierując się jedynie poprawką wniesioną przez grupę posłów Sejmowej Komisji Finansów Publicznych w toku prac legislacyjnych nad projektem ustawy budżetowej na 2019 r, która wskazywała konkretne przeznaczenie tych środków. Nie dokonano w tym przypadku wnikliwej analizy faktycznych sytuacji finansowych tych uczelni, z której wynikałyby te potrzeby.

W 2020 r. Minister ograniczył mechanizm prookościowy algorytmu podziału subwencji dla uczelni publicznych, w którym na wysokość subwencji miały wpływ określone wskaźniki rozwoju (np. kadrowy, badawczy,

System finansowania szkolnictwa wyższego zapewniał warunki do prawidłowej realizacji zadań przez uczelnie

umiędzynarodowienia), decydując o zapewnieniu uczelniom środków w wysokości minimalnej, określonej w § 5 rozporządzenia w sprawie podziału subwencji, tj. na poziomie 98% albo 100% subwencji roku poprzedniego w warunkach porównywalnych. Decyzja ta, przy przeznaczeniu przez Ministra do podziału kwoty części zasadniczej subwencji (w wysokości 12 684 782,7 tys. zł, tj. niższej o 162 926,6 tys. niż w 2019 r.) prowadziła w przypadku poszczególnych uczelni do zmniejszenia kwot, które wynikałyby z zastosowania algorytmu określonego w załączniku nr 1 i 2 do rozporządzenia Ministra z 2019 r. w sprawie podziału subwencji.

NIK ocenia pozytywnie zainicjowanie i wdrożenie przez Ministra dwóch programów skierowanych do uczelni akademickich („Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza”, „Regionalna inicjatywa doskonałości”) oraz jednego przedsięwzięcia przeznaczonego dla uczelni zawodowych („Dydaktyczna Inicjatywa Doskonałości”). Na szczególną uwagę zasługuje pierwszy z wymienionych programów, którego celem jest podniesienie międzynarodowego znaczenia działalności uczelni. Jednostki uczestniczące w tym programie zostały wyłonione na podstawie rekomendacji międzynarodowego zespołu ekspertów.

W Ministerstwie nie przeprowadzono analizy ryzyka, pomimo wystąpienia istotnych przesłanek do jej przeprowadzenia dotyczących zmian sposobu finansowania działalności bieżącej uczelni (z dotacji podmiotowych na subwencję) oraz połączenia w 2019 r. dwóch części budżetowych (część 28 – Nauka oraz 38 – Szkolnictwo wyższe) w jedną część (28 – Szkolnictwo wyższe i nauka). Mając na uwadze powyższe zmiany systemowe, należało w procesie zarządzania ryzykiem zidentyfikować ryzyka związane z wdrażaną zmianą, a następnie określić adekwatne mechanizmy kontroli.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Wprowadzone od 1 stycznia 2019 r. zmiany w finansowaniu szkolnictwa wyższego przyczyniły się do zapewnienia stabilności finansowej uczelni publicznych przy jednoczesnym zwiększeniu ich autonomii w wyborze ścieżki rozwoju. Najważniejszą zmianą dotyczącą uczelni publicznych było przyznawanie środków na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego, a w uczelniach akademickich – również na utrzymanie i rozwój potencjału badawczego, jedną subwencją, która zastąpiła dotację podmiotową na działalność dydaktyczną oraz dotację podmiotową na utrzymanie potencjału badawczego jednostki. [str. 16]

Zapewnienie stabilności finansowania uczelni

Infografika nr 2

Finansowanie uczelni od 2019 r.

	PUBLICZNE UCZELNIE AKADEMICKE	PUBLICZNE UCZELNIE ZAWODOWE	NIEPUBLICZNE UCZELNIE AKADEMICKE	NIEPUBLICZNE UCZELNIE ZAWODOWE
SUBWENCJA				
utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego, w tym przedsięwzięcie Ministra dla uczelni zawodowych (DID)	●	●		
utrzymanie i rozwój potencjału badawczego, w tym kształcenie w szkole doktorskiej, programy Ministra (IDUB i RID)	●		●	
DOTACJE PODMIOTOWE				
świadczenia dla studentów	●	●	●	●
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	●	●	●	●
utrzymanie aparatury naukowo-badawczej lub stanowiska badawczego unikatowego w skali kraju specjalnej, utrzymanie infrastruktury informatycznej	●			
DOTACJE CELOWE				
inwestycje związane z kształceniem	●	●		
inwestycje związane z nauką	●		●	

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

Pomimo istotnych zmian ustawowych w systemie finansowania szkolnictwa wyższego i nauki, które weszły od 1 stycznia 2019 r., Minister z opóźnieniem podjął prace nad opracowaniem projektu polityki naukowej państwa – dokumentu strategicznego, który powinien wskazywać priorytety w obszarze szkolnictwa wyższego i nauki. W konsekwencji dopiero na początku grudnia 2020 r. projekt tego dokumentu przekazano do konsultacji, tj. ponad osiem miesięcy od terminu określonego w art. 313 ust. 2 ustawy Przepisy wprowadzających ustawę Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, tj. 31 marca 2020 r. Minister dopiero 10 lutego 2020 r., tj. ponad 16 miesięcy od wejścia w życie ustawy, powołał Zespół do spraw opracowania projektu polityki naukowej państwa. Tymczasem pojęcie zadań szczególnie istotnych dla polityki naukowej jest m.in. jedną z przesłanek do dokonywania zwiększeń subwencji na podstawie przepisu art. 368 ust 8

Opóźnienie prac nad opracowaniem priorytetów polityki naukowej państwa

ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Zdaniem NIK nieopracowanie kluczowego dokumentu, jakim jest projekt polityki naukowej państwa może skutkować niewłaściwym ukierunkowaniem przekazywanych uczelniom przez Ministra środków finansowych. [str. 18–19]

**Trudności uczelni
w opracowaniu
strategii rozwoju**

Na podstawie przepisów ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce uczelnie zostały zobowiązane do opracowania własnych strategii rozwoju uczelni i składania sprawozdań z ich realizacji. Podczas kontroli stwierdzono jednak, że uczelnie najczęściej realizowały strategie przyjęte przed 2018 r. na podstawie nieobowiązujących już przepisów. Ponadto większość uczelni opracowała swoje dokumenty strategiczne w sposób, który uniemożliwiał obiektywną ocenę stopnia realizacji przyjętych celów i zadań. W siedmiu uczelniach stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie, a w przypadku jednej uczelni sformułowano uwagę. W dokumentach tych często nie określano mierników oraz wskaźników realizacji celów i zadań, ram finansowych i potencjalnych źródeł przychodów, zakładanych efektów oraz systemu monitorowania i ewaluacji strategii. Brak tych elementów ograniczał również użyteczność okresowej sprawozdawczości z realizacji strategii. Sprawozdawczość ta miała charakter przyczynkowy i nie odnosiła osiągniętych efektów do deklarowanych celów i zadań. Nieokreślenie systemu monitorowania strategii nie pozwalało na ocenę postępu i efektów realizacji celów strategii w związku z brakiem bieżących i okresowych informacji na temat tego, czy cele określone w strategiach są skutecznie i efektywnie realizowane. W jednym przypadku, mimo określenia systemu monitorowania strategii, zadania w tym zakresie nie były realizowane.

[str. 19–20]

**Finansowanie
uczelni publicznych
w latach 2018–2020**

W 2018–2020 w częściach budżetowych, którymi dysponował Minister znajdowało się ponad 60 mld zł przeznaczonych na szkolnictwo wyższe i naukę. Środki te zapewniały uczelniom publicznym możliwość utrzymania i rozwoju potencjału dydaktycznego i badawczego. W 2018 r. z części 38 budżetu państwa – Szkolnictwo wyższe przekazano uczelniom⁴ środki w ramach dotacji podmiotowych: na działalność dydaktyczną (10,3 mld zł), pomoc materialną dla studentów i doktorantów (1,4 mld zł) oraz na zadania projakościowe (223,6 mln zł). Od 1 stycznia 2019 r., w związku z uchwaleniem ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, zaczęły obowiązywać nowe zasady dotyczące finansowania uczelni. Główną zmianą było zastąpienie dwóch dotacji podmiotowych (na działalność dydaktyczną oraz utrzymanie potencjału badawczego) – jednym strumieniem finansowania, tj. subwencją na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego (we wszystkich uczelniach publicznych) oraz utrzymanie i rozwój potencjału badawczego (w uczelniach akademickich). W 2019 r. Minister z części 28 budżetu państwa – Szkolnictwo wyższe i nauka, wypłacił publicznym uczelniom oraz uczelniom prowadzonym przez kościoły i związki wyznaniowe subwencję w łącznej wysokości 13 327 mln zł, z tego:

⁴ W tym uczelnie prowadzone przez kościoły i związki wyznaniowe, finansowane z budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów, tj: Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie, Akademia Katolicka w Warszawie, Papieski Wydział Teologiczny we Wrocławiu oraz Akademia Ignatianum w Krakowie.

12 338,7 mln zł⁵ otrzymały publiczne uczelnie akademickie, 740,1 mln zł – publiczne uczelnie zawodowe oraz 248,2 mln zł – uczelnie prowadzone przez kościoły i związki wyznaniowe. Natomiast w 2020 r. Minister przekazał publicznym uczelniom oraz uczelniom prowadzonym przez kościoły i związki wyznaniowe subwencję w łącznej wysokości 13 687,5 mln zł (wraz ze zwiększeniami), z tego: kwotę 12 623 mln zł otrzymały publiczne uczelnie akademickie, 786,8 mln zł – publiczne uczelnie zawodowe, 267,5 mln zł – uczelnie prowadzone przez kościoły i związki wyznaniowe, a 10,2 mln zł – uczelnie pod nadzorem Ministra Zdrowia na podstawie art. 390 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁶.

W latach 2018–2020 skontrolowane uczelnie osiągnęły przychody z podstawowej działalności operacyjnej w łącznej kwocie 8185 mln zł, w tym 2696 mln zł w 2018 r., 3219,2 mln zł w 2019 r. oraz 2269,7 mln zł do 30 września 2020 r. Głównym źródłem przychodów w 2018 r. była dotacja podmiotowa, a od 2019 r. – subwencja. Środki otrzymane od Ministra właściwego do spraw nauki i szkolnictwa wyższego oraz ministrów nadzorujących pozytywnie wpłynęły na stabilność finansową uczelni. W badanym okresie skontrolowane uczelnie osiągały dodatnie wyniki finansowe⁷. W latach 2018–2020 (za III kwartały) odnotowały one zysk netto z prowadzonej działalności w łącznej kwocie 622,2 mln zł. Uczelnie miały trudności z absorpcją przekazanych środków. W ocenie NIK wiąże się to z przyznawaniem dodatkowych środków bez pełnej analizy danych zamieszczonych w Systemie POL-on dotyczących potencjału naukowego i dydaktycznego uczelni oraz ich sytuacji finansowej. [str. 21–22, 38–41]

Minister, dokonując w 2020 r. podziału części zasadniczej subwencji dla publicznych uczelni akademickich i zawodowych, podjął decyzję o zapewnieniu uczelniom środków w wysokości minimalnej, określonej w § 5 rozporządzenia w sprawie podziału subwencji z 2019 r., tj. na poziomie 98% albo 100% subwencji roku poprzedniego w warunkach porównywalnych. Taka decyzja przy przeznaczeniu przez Ministra do podziału kwoty części zasadniczej subwencji (w wysokości 12 684 782,7 tys. zł, tj. niższej o 162 926,6 tys. niż w 2019 r.) prowadziła w przypadku poszczególnych uczelni do zmniejszenia kwot, które wynikałyby z zastosowania algorytmu określonego w załączniku nr 1 i 2 do rozporządzenia Ministra z 2019 r. w sprawie podziału subwencji. Działając w ten sposób Minister ograniczył mechanizm projakościowy algorytmu podziału, zgodnie z którym wpływ na wysokość subwencji mają określone parametry rozwojowe (np. składnik badawczy, kadrowy, umiędzynarodowienia). Minister, na podstawie art. 368 ust. 9 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, dokonał dwóch zwiększeń w kwocie 419,9 mln zł do łącznej wysokości subwencji 13 104,7 mln. zł, w tym dla: uczelni IDUB – 4795,4 mln zł, pozostałych

Nieprawidłowy podział subwencji w 2020 r.

⁵ W tym 139,6 tys. zł dla Akademii Wychowania Fizycznego im. B. Czecha w Krakowie tytułem dotacji podmiotowej za 2018 r., na badania naukowe (13,8 tys. zł) oraz na utrzymanie potencjału badawczego (125,83 tys. zł).

⁶ Dotyczy to uczelni, które przystąpiły do konkursu w ramach programu Ministra IDUB, a z którymi Minister nie podpisał umowy.

⁷ Tylko cztery uczelnie odnotowały stratę w poszczególnych okresach objętych kontrolą. Szerzej na ten temat w rozdziale 5.6. *Wydatkowanie środków publicznych przez uczelnie*.

55 uczelni akademickich – 7566,6 mln zł, 35 uczelni zawodowych – 742,6 mln zł. W efekcie ww. zwiększeń wszystkim uczelniom przyznano subwencje w wysokości 102% subwencji z 2019 r., w warunkach porównywalnych.

Zdaniem NIK środki subwencji powinny być dystrybuowane w oparciu o algorytm, który – jak stwierdzono w uzasadnieniu do projektu ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce – daje gwarancję obiektywnego ustalania wysokości środków przeznaczonych na bieżącą działalność dydaktyczną i badawczą poszczególnym podmiotom. [str. 28–29]

Zwiększenia subwencji

W latach 2019–2020 uczelnie publiczne otrzymywały dodatkowe środki finansowe w formie zwiększeń subwencji. W 2019 r. Minister dokonał zwiększeń subwencji na rzecz publicznych uczelni akademickich, na podstawie art. 368 ust. 8 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, w kwocie 31,3 mln zł, zaś na podstawie art. 368 ust. 9 ww. ustawy w kwocie 1366,2 mln zł. Publiczne uczelnie zawodowe otrzymały od Ministra zwiększenia na podstawie art. 368 ust. 9 ww. ustawy w kwocie 77,8 mln zł. Z informacji zebranych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od innych ministrów, którzy nadzorują uczelnie publiczne wynika, że ministrowi ci (oprócz Ministra Sprawiedliwości) również dokonywali zwiększeń subwencji. W 2020 r. (do 25 listopada) Minister dokonał 24 zwiększeń subwencji w trybie przewidzianym w art. 368 ust. 8 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce na łączną kwotę 41,1 mln zł, w tym 18 zwiększeń na łączną kwotę 27,2 mln zł dotyczyło podejmowanych przez uczelnie działań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. W trzech przypadkach stwierdzono nierzetelne przygotowanie dokumentów związanych ze zwiększaniem subwencji w trybie przewidzianym w art. 368 ust. 8 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, czym naruszono mechanizmy kontroli zarządczej określone w części C pkt 14 Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁸. [str. 22–23, 28–29]

Nierzetelne zwiększenie subwencji dla czterech uczelni

Minister w 2019 r. w sposób nierzetelny dokonał zwiększeń subwencji dla czterech uczelni, na łączną kwotę 25 mln zł przyjmując, jako jedyną przesłankę dokonania ww. zwiększeń subwencji, poprawkę wniesioną przez grupę posłów w toku prac legislacyjnych nad projektem ustawy budżetowej na 2019 r.⁹ Poprawka ta została przyjęta, jednak w ustawie budżetowej na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r.¹⁰, oraz w ustawie z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019¹¹ nie wskazano, że łączna kwota 25 mln zł jest przeznaczona na zwiększenie subwencji dla tych konkretnych uczelni.

⁸ Dz. Urz. Ministra Finansów Nr 15, poz. 84.

⁹ Na posiedzeniu Sejmowej Komisji Finansów Publicznych w dniu 15 stycznia 2019 r., zgłoszono poprawkę polegającą na zmniejszeniu wydatków majątkowych w części 38 – Szkolnictwo wyższe przeznaczonych na realizację programu wieloletniego „Uniwersytet Warszawski 2016–2025” w wysokości 25 mln zł oraz zwiększeniu o tę kwotę środków przeznaczonych na dotacje i subwencje w tej części budżetowej na działalność dydaktyczną, na sfinansowanie bieżących potrzeb czterech uczelni, tj.: Politechniki Świętokrzyskiej w Kielcach – 20 mln zł, Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego – 2,5 mln zł, Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy – 1,5 mln zł oraz Akademii Pomorskiej w Słupsku – 1 mln zł.

¹⁰ Dz. U. poz. 198. W ustawie budżetowej na rok 2019 połączono część 28 – Nauka z częścią 38 – Szkolnictwo wyższe, w jedną część 28 – Szkolnictwo wyższe i nauka.

¹¹ Dz. U. poz. 2435, ze zm., dalej: ustawa o budżecie.

Zdaniem NIK podstawą do wydania decyzji o zwiększeniu subwencji nie mogły jedynie być ustalenia Sejmowej Komisji Finansów Publicznych, bowiem uzasadnienie poprawek poselskich wskazujące konkretne przeznaczenie środków budżetowych nie jest dla dysponenta części budżetowej wiążące. Z żadnych przepisów powszechnie obowiązujących nie wynikał obowiązek zwiększenia subwencji dla czterech ww. uczelni na łączną kwotę 25 mln zł. Minister powinien przeprowadzić rzetelną analizę faktycznych potrzeb uczelni, szczególnie w kontekście jej planów finansowych na dany rok oraz możliwości realizowania zadań. [str. 24–25]

Na podstawie art. 19 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020 do dyspozycji Ministra właściwego do spraw nauki i szkolnictwa wyższego przekazano kwotę 1133,2 mln zł w formie skarbowych papierów wartościowych z przeznaczeniem na dokapitalizowanie uczelni. Skarbowe papiery wartościowe wraz ze środkami ujętymi w części 28 budżetu państwa – Szkolnictwo wyższe i nauka miały gwarantować spełnienie reguły wynikającej z art. 383 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, zgodnie z którą środki finansowe planowane w budżecie państwa na finansowanie szkolnictwa wyższego i nauki są waloryzowane corocznie o określone w przepisach wskaźniki. W 2020 r. Minister przyznał wybranym uczelniom skarbowe papiery wartościowe w wysokości 889,5 mln zł. W przypadku 10 uczelni podziału skarbowych papierów wartościowych o łącznej wartości 212 676 tys. zł dokonano bez przeprowadzenia udokumentowanych analiz dotyczących potrzeb i sytuacji finansowej uczelni, co – zdaniem NIK – było działaniem nierzetelnym. [str. 29–30]

Brak analiz sytuacji finansowej uczelni przy podziale skarbowych papierów wartościowych

Minister z opóźnieniem weryfikował zgromadzone w Systemie POL-on dane w zakresie sprawozdań składanych przez uczelnie z wykorzystania subwencji, co było działaniem nierzetelnym. W efekcie nie dysponował zweryfikowanymi danymi w ramach monitorowania sytuacji uczelni, które służyły między innymi podejmowaniu decyzji o zwiększeniach subwencji w trybie przewidzianym w art. 368 ust. 8 i 9 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Zgodnie z art. 342 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Minister gromadzi i przetwarza dane z Systemu POL-on, w celu m.in. wykonywania zadań związanych z ustalaniem i realizacją polityki naukowej państwa, ustalaniem wysokości subwencji i dotacji, nadzorem nad systemem szkolnictwa wyższego i nauki. Na dzień 30 listopada 2020 r. Minister nie dysponował zweryfikowanymi wszystkimi sprawozdaniami za 2019 r., pomimo iż termin ich złożenia upłynął 30 czerwca 2020 r.¹² W dniu 30 listopada 2020 r. Minister posiadał zweryfikowane dane dotyczące subwencji dla: pięciu spośród dziewięciu uczelni wyłonionych w konkursie IDUB, 30 spośród 55 publicznych uczelni akademickich, 12 spośród 35 publicznych uczelni zawodowych. Zdaniem NIK brak wiarygodnych informacji o wykorzystaniu subwencji, utrudniał podejmowanie rzetelnych decyzji o jej zwiększeniach przewidzianych w art. 368 ust. 8 i 9 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. [str. 30]

Opóźnione weryfikowanie danych o sytuacji finansowej uczelni

¹² Zgodnie z § 16 rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 6 marca 2019 r. w sprawie danych przetwarzanych w Zintegrowanym Systemie Informacji o Szkolnictwie Wyższym i Nauce POL-on (Dz. U. poz. 496, ze zm.).

Brak analizy ryzyka mimo istotnych zmian w systemie finansowania szkolnictwa wyższego i nauki

Minister nie przeprowadził analizy ryzyka pomimo wystąpienia istotnych przesłanek do jej przeprowadzenia, jakimi niewątpliwie było połączenie w 2019 r. dwóch części budżetowych (część 28 – Nauka oraz 38 – Szkolnictwo wyższe) w jedną część (28 – Szkolnictwo wyższe i nauka), zmiana sposobu finansowania działalności bieżącej uczelni (z dotacji podmiotowych na subwencję), sytuacja spowodowana rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. Naruszył w ten sposób pkt 3 załącznika „Szczegółowe wytyczne dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania oraz zarządzania ryzykiem” do komunikatu Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem¹³, stanowiący wzorzec rzetelnego postępowania w tym zakresie. Zgodnie z pkt 3 ww. wytycznych, nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań, zaś w przypadku istotnej zmiany warunków, w których funkcjonuje jednostka należy dokonać ponownej identyfikacji ryzyka, a takie miały miejsce w latach 2019–2020. Przeprowadzenie takiej analizy ryzyka świadczyłoby o rzetelności działań Ministra w tym zakresie. [str. 16]

Nieprawidłowości stwierdzone w uczelniach

W dwóch uczelniach spośród 17 skontrolowanych stwierdzono nieprawidłowe wydatkowanie środków z dotacji podmiotowej na wsparcie studentów z niepełnosprawnościami. W pozostałym zakresie kontrolowane uczelnie prawidłowo wydatkowały otrzymane środki publiczne. W przypadku trzech uczelni stwierdzono nieprawidłowości polegające na niedokonaniu stosownych zmian w planie rzeczowo-finansowym, co jednak wynikało głównie z późnego przekazania przez Ministra środków finansowych z tytułu zwiększenia dotacji/subwencji. Uczelnie co do zasady prowadziły gospodarkę finansową na podstawie rzetelnych planów rzeczowo-finansowych sporządzonych zgodnie z obowiązującymi zasadami i trybem. Pozostałe stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły prowadzenia kształcenia (np. większa niż dopuszczona przepisami UPSWiN liczba godzin ponadwymiarowych, nieuzyskanie wymaganych przepisami UPSWiN zgód na pracę nauczycieli akademickich w godzinach ponadwymiarowych. [str. 38–41]

¹³ Dz. Urz. Ministra Finansów poz. 56.

4. WNIOSKI

Mając na uwadze wyniki kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) zapewnienie środków do podziału subwencji w części zasadniczej, w wysokości umożliwiającej stosowanie algorytmu, określonego w załącznikach do rozporządzenia Ministra w sprawie sposobu podziału subwencji;
- 2) określenie wysokości części zasadniczej oraz uzupełniającej, np. kwotowe albo procentowe, w subwencji przeznaczonej dla uczelni publicznych;
- 3) rzetelne dokonywanie zwiększeń subwencji w trybie przewidzianym w art. 368 ust. 8 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce;
- 4) dokonywanie podziału skarbowych papierów wartościowych w oparciu o udokumentowane analizy;
- 5) przeprowadzanie analiz ryzyka, w każdym przypadku istotnej zmiany mającej wpływ na funkcjonowanie podmiotów finansowanych z części budżetowej, której dysponentem jest Minister;
- 6) weryfikację danych gromadzonych w systemie POL-on, w terminach, zapewniających możliwość skorzystania z nich przy podejmowaniu decyzji o skutkach finansowych.

Minister Edukacji i Nauki

- 1) rzetelne opracowywanie strategii uczelni, w sposób umożliwiający obiektywną ocenę stopnia jej realizacji, poprzez odniesienie do przyjętych celów, zadań, mierników, wskaźników i ich wartości początkowych oraz docelowych.

Rektorzy uczelni publicznych

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

System finansowania szkolnictwa wyższego zapewniał warunki do prawidłowej realizacji zadań przez uczelnie

5.1. Zmiany modelu finansowania szkolnictwa wyższego

W latach 2018–2020 system finansowania szkolnictwa wyższego zapewniał warunki do prawidłowej realizacji zadań przez uczelnie. Wprowadzone od 1 stycznia 2019 r. zmiany w finansowaniu szkolnictwa wyższego przyczyniły się do zapewnienia stabilności finansowej uczelni publicznych przy jednoczesnym zwiększeniu ich autonomii w wyborze ścieżki rozwoju.

Najważniejszą zmianą dotyczącą uczelni publicznych było przyznawanie środków na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego, a w uczelniach akademickich – również na utrzymanie i rozwój potencjału badawczego, jedną subwencją, która zastąpiła dotację podmiotową na działalność dydaktyczną oraz dotację podmiotową na utrzymanie potencjału badawczego jednostki.

Uczelnie publiczne nadal otrzymują w formie dotacji podmiotowej środki przeznaczone na pomoc materialną dla studentów i doktorantów oraz na 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 oraz na utrzymanie aparatury naukowo-badawczej lub stanowiska badawczego unikatowego w skali kraju specjalnej, utrzymanie infrastruktury informatycznej.

W nowej ustawie wyodrębniono również dwa programy Ministra skierowane do uczelni akademickich pn. „Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza” i „Regionalna inicjatywa doskonałości” oraz jedno przedsięwzięcie dedykowane uczelniom zawodowym pn. „Dydaktyczna inicjatywa doskonałości”.

Brak analizy ryzyka

Pomimo istotnych zmian w systemie szkolnictwa wyższego i nauki, Minister nie przeprowadził analizy ryzyka, czym naruszył pkt 3 załącznika „Szczegółowe wytyczne dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania oraz zarządzania ryzykiem” do komunikatu Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem¹⁴. Za taką istotną zmianę warunków należy uznać, w szczególności połączenie w 2019 r. dwóch części budżetowych (część 28 – Nauka oraz 38 – Szkolnictwo wyższe) w jedną część (28 – Szkolnictwo wyższe i nauka), zmianę sposobu finansowania działalności bieżącej uczelni (z dotacji podmiotowych na subwencję), a także sytuację spowodowaną rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 oraz jak zmiany te wpłynęły na system szkolnictwa wyższego. Zgodnie z pkt 3 ww. wytycznych, nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań, zaś w przypadku istotnej zmiany warunków, w których funkcjonuje jednostka należy dokonać ponownej identyfikacji ryzyka, a takie miały miejsce w latach 2019–2020.

¹⁴ Dz. Urz. Ministra Finansów poz. 56.

System ewaluacji działalności naukowej, ujęty w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, wynikał z analiz przeprowadzonych przez Ministra¹⁵. Efektem wprowadzenia ww. systemu jest powiązanie uprawnień do nadawania stopni naukowych doktora i doktora habilitowanego z wynikami ewaluacji działalności naukowej uczelni w poszczególnych dyscyplinach.

System ewaluacji
działalności naukowej

W analizie uprawnień uczelni do nadawania stopnia naukowych w kontekście kompleksowej oceny jakości działalności naukowej oraz projektu „Konstytucji dla nauki”¹⁶ stwierdzono, że poprzedni system dystrybucji uprawnień do nadawania stopni naukowych prowadził do nieefektywnej alokacji tych uprawnień wewnątrz uczelni, gdyż dopuszczał funkcjonowanie jednostek o najniższych kategoriach naukowych (kategoria C), które posiadały uprawnienia do nadawania stopni naukowych oraz jednostek naukowych, które mimo posiadania kategorii naukowej B, nie miały uprawnień do nadawania stopni naukowych. Wskazano również, że proponowany w „Konstytucji dla nauki” model przyznawania uprawnień do nadawania stopni naukowych, będzie prowadził do poprawy efektywności dystrybucji uprawnień, a ponadto będzie motywował do koncentracji zasobów badawczych, również między uczelniami.

Pierwsza ewaluacja jakości działalności naukowej, obejmująca lata 2017–2021 ma się rozpocząć 1 stycznia 2022 r.¹⁷ Inicjatorem wprowadzenia przepisu przesuwającego termin rozpoczęcia ewaluacji działalności naukowej z 1 stycznia 2021 r. był ówczesny Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, pan Jarosław Gowin. Powodem przesunięcia były zakłócenia w działaniach podmiotów szkolnictwa wyższego, przejawiające się w utrudnionym korzystaniu z zasobów uczelni (tj. laboratoriów, bibliotek) oraz ograniczone możliwości kontaktu naukowców i organizacji konferencji naukowych z powodu epidemii wirusa SARS-CoV-2.

Minister nie określił docelowej struktury szkolnictwa wyższego, jaka wyłoni się po przeprowadzeniu procesu ewaluacji działalności naukowej ze względu na złożony i wieloaspektowy charakter planowanych zmian. W założeniach nowe rozwiązania prawne miały dać impuls do rozwoju każdego typu uczelni, a rodzaj wsparcia i narzędzia służące rozwojowi miały zostać dopasowane do potrzeb różnych uczelni z uwzględnieniem ich autonomii.

Nieokreślenie
docelowej struktury
szkolnictwa wyższego

¹⁵ Były to m.in. raport I „Narzędzia naukometryczne oraz budowa systemu informatycznego do prowadzenia polityki naukowej opartej na dowodach”, notatka: „Ewaluacja humanistyki w nowym modelu instytucjonalnej oceny nauki”, raport „Nowy model oceny publikacji i patentów na potrzeby instytucjonalnej ewaluacji nauki według dyscyplin OECD”, raport III „Nowy model ewaluacji oraz nowy model ładu instytucjonalnego nauki”, rekomendacje grupy „Doskonałość naukowa” Narodowego Kongresu Nauki dotyczące metod promowania doskonałości w nauce, analiza Departamentu Nauki Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW) pt. „Uprawnienia do nadawania stopni a wyniki kategoryzacji”, raport z pilotażu procedur oceny wpływu społecznego. Ponadto konferencja „Doskonałość naukowa – jak równać do najlepszych”, która odbyła się – w ramach „Narodowego Kongresu Nauki” – w Uniwersytecie im. A. Mickiewicza w Poznaniu we współpracy z Polską Akademią Nauk w dniach 23-24 lutego 2017 r., poświęcona była zagadnieniom jakości badań naukowych prowadzonych przez polskie instytucje naukowe i zatrudnionych w nich naukowców.

¹⁶ „Konstytucja dla Nauki” to zbiorcza nazwa zmian w systemie szkolnictwa wyższego ujętych w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym nauki i aktach wykonawczych do niej.

¹⁷ Zgodnie z art. 324 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, zmienionym art. 60 pkt 13 lit. a ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 695, ze zm.). Przed tą zmianą, pierwsza ewaluacja jakości działalności naukowej miała obejmować lata 2017–2020 i rozpocząć się w dniu 1 stycznia 2021 r.

Opinia rektorów na temat wpływu nowych przepisów na zarządzanie uczelnią

Rektorzy uczelni, uczestniczący w badaniu kwestionariuszowym przeprowadzonym przez NIK, generalnie pozytywnie ocenili wpływ nowych przepisów ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce na usprawnienie zarządzania uczelnią (ponad cztery piąte – 83,5% rektorów badanych uczelni akademickich i blisko trzy czwarte – 73,1% rektorów uczelni zawodowych).

Do głównych argumentów świadczących o pozytywnym wpływie nowych rozwiązań prawnych zaliczono: wzmocnienie pozycji rektora, zwiększenie autonomii uczelni, możliwość podziału środków subwencji na poziomie całej uczelni, stabilność finansowania uczelni, zoptymalizowanie polityki kadrowej i rozwojowej.

Opóźnienie
w opracowaniu projektu
polityki naukowej państwa

5.2. Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego

W ocenie NIK, wdrażaniu zmian systemowych powinno towarzyszyć odpowiednio wcześnie określenie priorytetów polityki naukowej państwa. Tymczasem Minister z opóźnieniem podjął prace nad dokumentem strategicznym, który miał je określać. Bez określenia na poziomie państwa priorytetów w obszarze szkolnictwa wyższego i nauki uczelnie publiczne miały trudności w odpowiednim dostosowaniu swoich strategii rozwoju do nowego porządku prawnego. Najczęściej realizowały one strategię przyjętą przed 2018 r. na podstawie nieobowiązujących już przepisów. Ponadto większość uczelni opracowała swoje dokumenty strategiczne w sposób, który uniemożliwiał obiektywną ocenę stopnia realizacji przyjętych celów i zadań.

5.2.1. Polityka naukowa państwa

W Ministerstwie z opóźnieniem podjęto prace nad opracowaniem projektu polityki naukowej państwa, w efekcie czego dopiero na początku grudnia 2020 r. przekazano go do konsultacji¹⁸, tj. ponad osiem miesięcy od terminu określonego w art. 313 ust. 2 PWU, tj. 31 marca 2020 r.

Z art. 313 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o szkolnictwie wyższym wynika, że Krajowy Program Badań zachowuje moc do dnia określenia polityki naukowej państwa, o której mowa w ust. 2. Natomiast w przepisie ust. 2 tego artykułu wskazano, że Rada Ministrów określi po raz pierwszy politykę naukową państwa w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce¹⁹.

Minister powołał Zespół do spraw opracowania projektu polityki naukowej państwa²⁰ dopiero 10 lutego 2020 r., czyli na 49 dni przed terminem określenia przez Radę Ministrów nowej polityki naukowej państwa i ponad 16 miesięcy od wejścia w życie z dniem 1 października 2018 r. ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, która zawiera mechanizmy finansowania

¹⁸ <https://www.gov.pl/web/nauka/projekt-polityki-naukowej-panstwa>

¹⁹ Ustawa weszła w życie w dniu 1 października 2018 r.

²⁰ Zarządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 10 lutego 2020 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw opracowania projektu polityki naukowej państwa (Dz. Urz. Ministra poz. 8, ze zm.).

uczelni, uznane w wielu dokumentach – co podkreślano m.in. w założeniach do ww. ustawy – jako premiujące jakość badań naukowych. Pojęcie zadań szczególnie istotnych dla polityki naukowej, jest m.in. jedną z przesłanek do dokonywania zwiększeń subwencji na podstawie przepisu art. 368 ust. 8 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Zatem nieopracowanie kluczowego dokumentu, jakim jest projekt polityki naukowej państwa, może skutkować niewłaściwym ukierunkowaniem przekazywanych uczelniom przez Ministra środków finansowych.

5.2.2. Strategie rozwoju uczelni

W roku akademickim 2020/2021 funkcjonowało 131 uczelni publicznych, z czego 97 to uczelnie akademickie, a 34 to uczelnie zawodowe. O ostatecznym statusie uczelni zdecydują wyniki ewaluacji jakości działalności naukowej, która zostanie przeprowadzona od 1 stycznia 2022 r. Na podstawie jej wyników Minister stosownie do przepisów art. 269 UPSWiN przyzna kategorie naukowe dyscyplinom naukowym reprezentowanym w uczelniach. Stosownie do przepisów art. 14 UPSWiN, który wejdzie w życie 1 października 2022 r. uczelnia jest uczelnią akademicką, jeżeli prowadzi działalność naukową i posiada kategorię naukową A+, A albo B+ w co najmniej jednej dyscyplinie naukowej albo artystycznej. W związku z nieustaleniem przez Ministra docelowej struktury jakościowej ani ilościowej uczelni po przeprowadzeniu ewaluacji jakości działalności naukowej, dokumentami kierunkowymi, w których można zapisać docelowy status danej uczelni są strategie poszczególnych uczelni. Uchwalenie strategii uczelni i zatwierdzanie sprawozdań z jej wykonania jest jednym z zadań Senatu uczelni, określonym w art. 28 ust. 1 pkt 3 UPSWiN.

W okresie objętym kontrolą uczelnie realizowały, przyjęte przed 2018 r., strategie rozwoju²¹, które wytyczały długofalową politykę uczelni we wszystkich obszarach ich działalności. Przedmiotowe strategie nie były aktualizowane mimo wejścia w życie UPSWiN. Do dnia zakończenia kontroli dwie uczelnie (tj. Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach oraz Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu) opracowały nowe strategie.

Objęte kontrolą strategie rozwoju uczelni zostały sporządzone nierzetelnie. Zastrzeżenia dotyczyły przede wszystkim nieokreślenia w strategiach: mierników oraz wskaźników realizacji przyjętych celów i zadań; ram finansowych i potencjalnych źródeł przychodów, tj. nakładów finansowych niezbędnych do osiągnięcia zakładanych celów oraz efektów; systemu monitorowania oraz ewaluacji strategii.

Nierzetelne strategie rozwoju uczelni

²¹ W poprzednim stanie prawnym obowiązek opracowania strategii wynikał z art. 66 ust. 1a ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, zgodnie z którym rektor opracowuje i realizuje strategię rozwoju uczelni, uchwalaną przez organ kolegialny uczelni wskazany w statucie. Uchwała może określić środki na wdrażanie tej strategii, w tym pochodzące z funduszu rozwoju uczelni. W obecnym stanie prawnym kwestie opracowania, opiniowania i uchwalenia strategii regulują art. 18 ust. 1 pkt 1 (opiniowanie projektu strategii przez radę uczelni), art. 23 ust. 2 pkt 3 (opracowanie projektu strategii przez rektora), art. 28 ust. 1 pkt 3 (uchwalenie strategii przez senat) UPSWiN.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Niezdefiniowanie bądź niewymiarowanie (np. liczbowo bądź procentowo) wskaźników dla zadań strategicznych ujętych w strategiach rozwoju uczelni, uniemożliwiało dokonanie oceny, w którym momencie i czy w ogóle poszczególne cele oraz efekty zostały osiągnięte. Ograniczało to również użyteczność okresowej sprawozdawczości z realizacji strategii rozwoju uczelni, która miała charakter przyczynkowy i nie odnosiła osiągniętych efektów do deklarowanych celów i zadań.

Strategia rozwoju Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu na lata 2014–2020 nie zawierała określenia celów operacyjnych (szczegółowych), wskaźników i mierników stopnia realizacji celów strategicznych (za wyjątkiem celu dotyczącego utrzymania liczby studentów. Nie ujęto w niej także zapisów dotyczących nakładów finansowych niezbędnych do osiągnięcia celów oraz efektów, monitorowania stopnia jej realizacji, dokonywania okresowych analiz i aktualizacji strategii, a także podmiotów odpowiedzialnych za jej wykonanie.

Nieokreślenie systemu monitorowania strategii nie pozwalało na ocenę postępu i efektów realizacji celów strategii w związku z brakiem bieżących i okresowych informacji na temat tego, czy cele określone w strategiach są skutecznie i efektywnie realizowane. W jednym przypadku, mimo określenia systemu monitorowania strategii, zadania w tym zakresie nie były realizowane.

W Strategii rozwoju Państwowej Wyższej Szkoły Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży przewidziano obowiązek sporządzania przez Zespół Sterujący rocznych raportów z monitorowania Strategii, od którego jednak odstąpiono, co ograniczało efektywną ocenę stopnia osiągania poszczególnych celów strategicznych i operacyjnych oraz ich ewentualną modyfikację.

W strategiach nie określono również terminów i zawartości finalnych produktów procesu monitorowania, tj. okresowych (np. rocznych) informacji/sprawozdań/raportów. Sprawozdania z realizacji strategii sporządzano na koniec jej obowiązywania bądź w dacie zakończenia kadencji rektora. W jednym przypadku przedmiotowe sprawozdania były nierzetelne.

Z realizacji Strategii rozwoju Akademii Pedagogiki Specjalnej im. M. Grzegorzewskiej w Warszawie sporządzono dwa sprawozdania – na zakończenie kadencji dwu rektorów. Oba sprawozdania opracowano bez odniesienia raportowanych danych do zadań strategicznych i określonych w Strategii efektów dla obszaru działalności naukowej, a w sprawozdaniu za lata 2016–2020 nie przedstawiono żadnych informacji o stanie realizacji Strategii w obszarze dydaktyki za ten okres.

W wyjaśnieniach rektorzy wskazywali m.in. na: brak wytycznych/wymogów co do zawartości i szczegółowości strategii, a także nieokreślenie w nowej ustawie terminu na opracowanie i przyjęcie strategii oraz terminów składania sprawozdań z realizacji strategii.

5.3. Finansowanie przez ministra uczelni publicznych

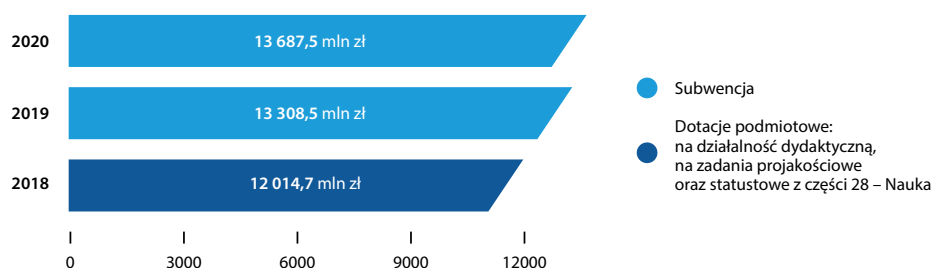
Minister właściwy do spraw nauki i szkolnictwa wyższego zapewnił uczelniom środki finansowe niezbędne do prowadzenia działalności dydaktycznej i badawczej, kierując się zasadą autonomii uczelni wyższych w zakresie wyboru ścieżki rozwoju uczelni.

Zapewnienie stabilności finansowania uczelni

W latach 2018–2020 w częściach budżetowych, którymi dysponował Minister²² znajdowało się ponad 60 mld zł przeznaczonych na szkolnictwo wyższe i naukę. W latach 2019–2020 (do 25 listopada) Minister przyznał publicznym uczelniom akademickim i zawodowym²³ subwencję w wysokości 25,2 mld zł²⁴, a także w samym tylko 2020 r. skarbowe papiery wartościowe w wysokości 889,5 mln zł. Minister przekazał również we wskazanym okresie publicznym uczelniom akademickim i zawodowym, a także uczelniom niepublicznym²⁵ w ramach podziału bazowego dotacji, o której mowa w art. 365 pkt 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce²⁶ łącznie 2 368,8 mln zł na świadczenia pomocy materialnej, zaś kwotę 51,6 mln zł na te świadczenia w wyniku zwiększeń, o których mowa w art. 368 ust. 8 i 9 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Infografika nr 3

Główne strumienie finansowania uczelni publicznych przekazane przez Ministra w latach 2018–2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

²² W 2018 r. były to część 28 budżetu państwa – Nauka oraz część 38 budżetu państwa – Szkolnictwo wyższe, a w 2019 r. i 2020 r. część 28 budżetu państwa – *Szkolnictwo wyższe i nauka*, z pominięciem części 67 budżetu państwa – *Polska Akademia Nauk*, z której uczelnie publiczne nie otrzymują środków.

²³ W tym uczelniom prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe, finansowanych z budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów.

²⁴ Wraz z uzupełnieniem wysokości subwencji, o którym mowa w § 2 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie podziału subwencji z 2019 r.

²⁵ Prowadzonym przez kościoły i związki wyznaniowe, finansowane z budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów, tj.: Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie, Akademia Katolicka w Warszawie, Papieski Wydział Teologiczny we Wrocławiu oraz Akademia Ignatianum w Krakowie.

²⁶ Podział dokonany w oparciu o rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 września 2018 r. w sprawie sposobu podziału dla uczelni środków finansowych na świadczenia dla studentów oraz na 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 (Dz. U. poz. 1850, ze zm.).

Formy finansowania uczelni w 2018 r.

W 2018 r. z części 38 dla uczelni publicznych²⁷, wydatkowano na dotacje podmiotowe:

1. na działalność dydaktyczną dla uczelni publicznych w kwocie 10 292 mln zł,
2. na pomoc materialną dla studentów i doktorantów dla uczelni publicznych w kwocie 1399,6 mln zł,
3. na zadania projakościowe dla uczelni publicznych w kwocie 223,6 mln zł.

W 2018 r. wydatki w części 28 wyniosły 6699,4 mln zł, w tym w dziale 730 – Nauka w kwocie 6537,5 mln zł. Z części 28 wydatkowano dla 105 uczelni publicznych na dotacje podmiotowe kwotę 1499,1 mln zł.

Formy finansowania uczelni w 2019 r.

W 2019 r. Minister przekazał uczelniom publicznym dotacje podmiotowe:

1. na świadczenia socjalne, tj. stypendium socjalne, dla osób niepełnosprawnych, zapomoga, stypendium rektora (1040,4 mln zł);
2. na zapewnienie 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 (34,1 mln zł);
3. na utrzymanie aparatury naukowo-badawczej lub stanowiska badawczego unikatowego w skali kraju, utrzymanie specjalnej infrastruktury informatycznej (106,1 mln zł);
4. na zadania projakościowe (1162 mln zł).

Ponadto Minister wypłacił publicznym uczelniom oraz uczelniom prowadzonym przez kościoły i związki wyznaniowe subwencję łącznie w wysokości 13 327 mln zł, z tego:

1. 12 338,7 mln zł²⁸, otrzymały publiczne uczelnie akademickie;
2. 740,1 mln zł publiczne uczelnie zawodowe;
3. 248,2 mln zł dla uczelni prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe.

Zwiększenia subwencji w 2019 r.

W 2019 r. Minister dokonał zwiększeń subwencji na rzecz publicznych uczelni akademickich, na podstawie art. 368 ust. 8 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, w kwocie 31,3 mln zł, zaś na podstawie art. 368 ust. 9 ww. ustawy w kwocie 1366,2 mln zł. Publiczne uczelnie zawodowe otrzymały od Ministra zwiększenia na podstawie art. 368 ust. 9 ww. ustawy w kwocie 77,8 mln zł.

W 2019 r. Minister przyznał siedem zwiększeń subwencji w trybie przewidzianym w art. 368 ust. 8 ww. ustawy na łączną kwotę 31,3 mln zł, z czego cztery decyzje na łączną kwotę 25 mln zł wynikały z poprawki zgłoszonej przez grupę posłów w trakcie prac legislacyjnych nad projektem ustawy budżetowej na 2019 r. podczas posiedzenia Sejmowej Komisji

²⁷ W tym uczelnie prowadzone przez kościoły i związki wyznaniowe, finansowane z budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów, tj.: Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie, Akademia Katolicka w Warszawie, Papieski Wydział Teologiczny we Wrocławiu oraz Akademia Ignatianum w Krakowie.

²⁸ W tym 139,6 tys. zł dla Akademii Wychowania Fizycznego im. B. Czecha w Krakowie tytułem dotacji podmiotowej za 2018 r., na badania naukowe (13,8 tys. zł) oraz na utrzymanie potencjału badawczego (125,83 tys. zł).

Finansów Publicznych²⁹. Przyznał też zwiększenie subwencji z przeznaczeniem na międzynarodowe programy stypendialne na kwotę 2,8 mln zł, z przeznaczeniem na konsolidację systemów w wyniku wchłonięcia uczelni zawodowej na kwotę 2,2 mln zł oraz na kwotę 1 mln zł dla Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy w związku z sytuacją kryzysową wynikającą z opinii rzeczoznawcy budowlanego wyłączającej jeden z budynków uczelni z eksploatacji ze względu na jego zły stan zagrażający życiu i zdrowiu.

W 2019 r. Minister dokonał, na podstawie art. 368 ust. 9 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, dziesięć zwiększeń dla uczelni publicznych, z czego trzy – na łączną kwotę 746,1 mln zł – dotyczyły zwiększenia wynagrodzeń pracowników ze środków rezerwy celowej. Pozostałe zwiększenia przeznaczono:

- na wyrównanie skutków finansowych podwyżek minimalnego wynagrodzenia nauczycieli akademickich – 230,9 mln zł;
- na zapewnienie stabilnego wdrażania najważniejszych rozwiązań wprowadzonych ustawą – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce – 4,7 mln zł;
- na zniwelowanie historycznych nierówności pomiędzy uczelniami o zbliżonym potencjale dydaktycznym i zapewnienia zrównoważonego rozwoju wszystkich publicznych uczelni zawodowych – 26 mln zł;
- dla publicznych uczelni akademickich prowadzących kierunki lekarskie, znajdujących się w grupie akademii wychowania fizycznego oraz uczelni, które w 2018 r. przekształciły się z akademii w uniwersytet – 24,6 mln zł;
- dla uczelni będących konsorcjantami w projekcie „Uniwersytety europejskie”³⁰ – 8,7 mln zł;
- dla publicznych uczelni akademickich, które prowadzą szkoły doktorskie – 127 mln zł;
- premiując uczelnie publiczne, które finansują swoją działalność ze źródeł innych niż środki budżetu państwa – 216 mln zł;
- dla uczelni, które w wyniku uchYLENIA decyzji o przyznaniu kategorii naukowej i ponownego rozpatrzenia sprawy, uzyskały w 2019 r. wyższe kategorie naukowe niż przyznane w 2017 r. – 7 mln zł;
- dla uczelni, z którymi Minister zawarł umowy w ramach programu „Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza” – 53 mln zł.

Spośród dziesięciu zwiększeń dla uczelni wyższych (akademickich i zawodowych), dokonanych przez Ministra na podstawie art. 368 ust. 9 ww. ustawy, cztery z nich dokonano w grudniu 2019 r. (tj. odpowiednio 13, 17, 20 i 23 grudnia 2019 r.).

²⁹ Zgodnie z drukiem nr 3021-A „Dodatkowe sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych o rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2019 (druk nr 2864)”, str. 31, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/AE03F3B60844D7D5C125838300670D45/%24File/3021-A.pdf>.

³⁰ „Uniwersytety europejskie” jest to międzynarodowe partnerstwo uczelni. W skład projektu typu „Uniwersytet europejski” muszą wchodzić minimum trzy instytucje szkolnictwa wyższego z co najmniej trzech krajów członkowskich UE lub innych krajów programu.

Z informacji zebranych od innych ministrów³¹, którzy nadzorują uczelnie publiczne wynika, że ministrowi ci również dokonywali zwiększeń subwencji. W 2019 r. na podstawie przepisów art. 368 UPSWiN. Ministrowie Zdrowia, Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Infrastruktury dokonywali zwiększeń zarówno na podstawie przepisu art. 368 ust 8 jaki i ust. 9 UPSWiN, czyli na wnioski uczelni oraz z urzędu. Natomiast Ministrowie Obrony Narodowej oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji dokonywali zwiększeń subwencji wyłącznie z urzędu, tj. w trybie określonym w art. 368 ust. 9 ww. ustawy. Minister Sprawiedliwości, nadzoruje jedną uczelnię publiczną, która powstała w 2019 r. i nie dokonywał żadnych zwiększeń subwencji w 2019 r.

Nierzetelne dokonanie zwiększeń subwencji

Minister w 2019 r. w sposób nierzetelny dokonał zwiększeń subwencji dla czterech uczelni, na łączną kwotę 25 mln zł przyjmując, jako jedyną przesłankę dokonania ww. zwiększeń subwencji, poprawkę wniesioną przez grupę posłów w toku prac legislacyjnych nad projektem ustawy budżetowej na 2019 r.³² Poprawka ta została przyjęta, jednak w ustawie budżetowej na rok 2019, oraz w ustawie o budżecie nie wskazano, że łączna kwota 25 mln zł jest przeznaczona na zwiększenie subwencji dla ww. uczelni.

W dniu 14 marca 2019 r. Podsekretarz Stanu w MNiSW zwrócił się do czterech uczelni z prośbą o przygotowanie wniosków w trybie art. 368 ust. 8 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce w związku ze zwiększeniem środków będących w dyspozycji Ministra w wyniku prac legislacyjnych. W odpowiedzi uczelnie złożyły wnioski odpowiednio: 25 marca 2019 r. (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy), 2 kwietnia 2019 r. (Politechnika Świętokrzyska) oraz 5 kwietnia 2019 r. (Katolicki Uniwersytet Lubelski) i 26 kwietnia 2019 r. (Akademia Pomorska w Słupsku). Jako uzasadnienie złożonych wniosków ww. trzy uczelnie (oprócz Akademii Pomorskiej) wskazały przeznaczenie tych środków na sfinansowanie bieżących potrzeb, w tym związanych z działaniami prorozwojowymi, polegającymi na tworzeniu nowych interdyscyplinarnych kierunków studiów, nowych specjalności oraz związanych z działaniami na rzecz rozwoju regionu. Dodatkowo Rektor Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego wskazał, że wnioskowana kwota przeznaczona będzie również m.in. na profesjonalizację procesu wydawniczego czasopism naukowych, których uczelnia jest właścicielem lub współwłaścicielem. Natomiast Akademia Pomorska w Słupsku argumentowała swój wniosek o zwiększenie subwencji na 2019 r. o kwotę 1 mln zł na sfinansowanie bieżących potrzeb uczelni, faktem, że kwota ta „została postawiona do dyspozycji Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego” w trakcie prac legislacyjnych.

Na podstawie wniosków złożonych przez uczelnie, Minister wydał decyzje (niezawierające uzasadnienia, w związku z uwzględnieniem wniosków w całości) zwiększające subwencję na 2019 r. dla Politechniki Świętokrzyskiej

³¹ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

³² Na posiedzeniu Sejmowej Komisji Finansów Publicznych w dniu 15 stycznia 2019 r., zgłoszono poprawkę polegającą na zmniejszeniu wydatków majątkowych w części 38 – Szkolnictwo wyższe przeznaczonych na realizację programu wieloletniego „Uniwersytet Warszawski 2016–2025” w wysokości 25 mln zł oraz zwiększeniu o tę kwotę środków przeznaczonych na dotacje i subwencje w tej części budżetowej na działalność dydaktyczną, na sfinansowanie bieżących potrzeb czterech uczelni, tj.: Politechniki Świętokrzyskiej w Kielcach – 20 mln zł, Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego – 2,5 mln zł, Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy – 1,5 mln zł oraz Akademii Pomorskiej w Słupsku – 1 mln zł.

w Kielcach o kwotę 20 000 tys. zł, Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego o 2500 tys. zł, Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy o 1900 tys. zł (decyzja kompensowała dodatkowy wniosek uczelni o zwiększenie subwencji o 400 tys. zł, do łącznej kwoty 1900 tys. zł) oraz Akademii Pomorskiej w Słupsku o 1000 tys. zł.

Zdaniem NIK podstawą do wydania decyzji o zwiększeniu subwencji nie mogły jedynie być ustalenia Sejmowej Komisji Finansów Publicznych, bowiem uzasadnienie poprawek poselskich wskazujące konkretne przeznaczenie środków budżetowych nie jest dla dysponenta części budżetowej wiążące. Z żadnych przepisów powszechnie obowiązujących nie wynikał obowiązek zwiększenia subwencji dla czterech ww. uczelni na łączną kwotę 25 mln zł. Minister powinien przeprowadzić rzetelną analizę faktycznych potrzeb uczelni, szczególnie w kontekście jej planów finansowych na dany rok oraz możliwości realizowania zadań. Brak jest podstaw, aby uznać decyzję Sejmowej Komisji Finansów Publicznych o przeznaczeniu konkretnych środków konkretnym uczelniom, za uzasadniony przypadek, o którym mowa w art. 368 ust. 8 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, w sytuacji, gdy nie znalazło to odzwierciedlenia zarówno w ustawie budżetowej na 2019 r., jak i ustawie o budżecie.

W Ministerstwie nierzetelnie przygotowano (w trzech przypadkach) dokumenty związane ze zwiększaniem subwencji w trybie przewidzianym w art. 368 ust. 8 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, co świadczy o braku kontroli tych dokumentów, czym naruszono mechanizmy kontroli zarządczej określone w części C pkt. 14 Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. W decyzji Nr 4/WFSN/2019 Ministra Nauki Szkolnictwa Wyższego z dnia 23 maja 2019 r. przyznającej zwiększenie subwencji wskazano, iż po zwiększeniu subwencji na rok 2019 r. o kwotę 2 500 tys. zł, Katolicki Uniwersytet Lubelski otrzyma łącznie kwotę 162 867,7 tys. zł subwencji, natomiast z fiszki z dnia 23 maja 2019 r. skierowanej do Ministra wynika, iż uczelnia po zwiększeniu otrzyma łącznie 144 118,8 tys. zł. Dodatkowo w sentencji decyzji nr 6/WFSN/2019 z dnia 23 maja 2019 r., która ma dotyczyć Akademii Pomorskiej w Słupsku, znalazł się zwrot „po rozpatrzeniu wniosku Politechniki Świętokrzyskiej z dnia 2 kwietnia 2019 r.”, a w postanowieniu z dnia 1 lipca 2019 r. o sprostowaniu tej decyzji jest mowa o zwiększeniu subwencji Katolickiemu Uniwersytetowi Lubelskiemu, choć sama decyzja dotyczy Akademii Pomorskiej.

W 2020 r. Minister przyznał publicznym uczelniom akademickim³³ subwencję w części zasadniczej w wysokości 11 971,3 mln zł, w tym uczelniom, z którymi zawarto umowy w ramach programu „Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza” – subwencję w kwocie 4701,4 mln zł. Natomiast publiczne uczelnie zawodowe otrzymały część zasadniczą subwencji w kwocie 713,5 mln zł.

Przypadki naruszenia mechanizmów kontroli zarządczej

Formy finansowania uczelni w 2020 r.

³³ W tym uczelniom prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe, finansowanych z budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów.

W 2020 r. Minister wypłacił publicznym uczelniom oraz uczelniom prowadzonym przez kościoły i związki wyznaniowe subwencję łącznie w wysokości 13 687,5 mln zł, z tego:

1. 12 623 mln zł, otrzymały publiczne uczelnie akademickie;
2. 786,8 mln zł publiczne uczelnie zawodowe;
3. 267,5 mln zł uczelnie prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe;
4. 10,2 mln zł uczelnie pod nadzorem Ministra Zdrowia, na podstawie art. 390 UPSWiN, czyli te które przystąpiły do konkursu w ramach programu Ministra IDUB, a z którymi Minister nie podpisał umowy.

Program Ministra inicjatywa doskonałości – uczelnie badawcze

W 2019 r. Minister po raz pierwszy ogłosił konkurs w ramach programu Inicjatywa doskonałości – uczelnie badawcze (IDUB). Finansowanie uczelni wyłonionych w konkursie w 2019 r. rozpoczęło się w 2020 r. Program jest nowym przedsięwzięciem ustanowionym w przepisach UPSWiN. Wyłanianie uczelni w programie IDUB oraz zasady finansowania, ewaluacji i sprawozdawczości zostały określone w przepisach art. 387–395 UPSWiN. Celem programu określonym w przepisie art. 387 ust. 1 UPSWiN jest podniesienie międzynarodowego znaczenia działalności uczelni. Do konkursu w programie mogą przystąpić uczelnie akademickie nadzorowane przez każdego z ministrów. Uczelnie przystępujące do konkursu w programie IDUB musiały spełnić warunki, o których mowa w art. 388 ust. 1 UPSWiN. Stosownie do art. 387 ust. 2 środki finansowe w programie może otrzymywać nie więcej niż 10 uczelni akademickich. Zespół przedstawił Ministrowi listę rankingową wniosków podpisaną przez przewodniczącego Zespołu. Na podstawie decyzji Ministra z dnia 30 października 2019 r., dziesięć uczelni wyłonionych w konkursie otrzymało zwiększenie kwoty subwencji na utrzymanie i rozwój potencjału badawczego i dydaktycznego³⁴, przyznanej w 2019 r. przez okres siedmiu lat (2020–2026)³⁵ w łącznej kwocie 3161 mln zł, zaś rocznie 451,6 mln zł. Uczelnie, które nie zostały wyłonione w konkursie, otrzymały zwiększenie subwencji o 2% przez okres sześciu lat (2020–2025), co łącznie stanowi kwotę 294,7 mln zł, zaś rocznie 49,1 mln zł. W dniu 26 lutego 2020 r. Minister zwrócił się do Ministra Finansów o przekazanie w 2020 r. środków w wysokości 496,7 mln zł w formie skarbowych papierów wartościowych (obligacji). Wartość nominalna tych papierów dla poszczególnych uczelni wyniosła 11% subwencji ustalonej dla uczelni w 2019 r. Również z art. 70 ust. 1–3 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021³⁶ wynika, iż w 2021 r. uczelnie otrzymają skarbowe papiery wartościowe, na tych samych zasadach, co w 2020 r.

W dniu 28 kwietnia 2020 r. zawarto z uczelniami wyłonionymi w konkursie IDUB aneksy do umów, które oprócz zmian wynikających ze sposobu finansowania (zamiast subwencji skarbowe papiery wartościowe), wprowadziły m.in. zapis stanowiący, że uczelnie nie są zobowiązane

³⁴ Środki, o których mowa w art. 365 pkt 1 lit. a–c i pkt 2 lit. a–d, tj. subwencji wyliczonej na podstawie algorytmów, bez dodatkowych zwiększeń.

³⁵ Na podstawie art. 305 ust. 3 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

³⁶ Dz. U. poz. 2400.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji kosztów działań. Wprowadzenie tych zmian, zdaniem NIK, stwarza ryzyko wykazania w raportach w ewaluacji śródkresowej oraz końcowej nierzetelnych danych w zakresie środków wydatkowanych na poszczególne działania objęte programem, jak również w zakresie faktycznie poniesionych kosztów na realizację programu. W umowach zawartych z uczelniami, nie sformułowano też zapisów dotyczących składania sprawozdań z poszczególnych działań, a także możliwości kontroli.

Infografika nr 4

Uczelnie wyróżnione w programie Ministra „Inicjatywa doskonałości – uczelnie badawcza”



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

Powołany do spraw monitorowania wdrażania reformy szkolnictwa wyższego i nauki Zespół³⁷ uznał, że konkurs w programie IDUB odgrywa bardzo ważną rolę we wdrażaniu reformy³⁸. Przewodniczący Zespołu³⁹ wskazał, „iż ważnym i niezbywalnym elementem tego programu było

**Ważna rola
Programu IDUB
w ocenie zespołu
ds. monitorowania
wdrażania reformy**

³⁷ Zespół powołano zarządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 22 stycznia 2019 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw monitorowania wdrażania reformy szkolnictwa wyższego i nauki (Dz. Urz. Ministra poz. 8, ze zm.) Jego zadaniem jest między innymi: analiza efektywności działań podejmowanych w związku z wdrażaniem reformy przez podmioty systemu szkolnictwa wyższego i nauki; opracowywanie propozycji dobrych praktyk w zakresie wdrażania reformy oraz rekomendowanie ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego i nauki rozwiązań lub narzędzi wspierających wdrażanie reformy.

³⁸ Informacja uzyskana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK.

³⁹ Do 6 listopada 2020 r. Przewodniczącym Zespołu był prof. dr hab. Maciej Żylicz.

powołanie zespołu ekspertów zagranicznych, niemających konfliktu interesu oraz mogących porównać sytuację polskiego szkolnictwa wyższego z europejskim”. Ponadto zdaniem Zespołu, konkurs ten jest jedynym realnym motorem wprowadzonych przez ustawę Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. W dniach 15–16 września 2020 r. MNiSW zorganizowało pierwszą tzw. konferencję sprawozdawczą. Podczas konferencji omówiono działania przygotowawcze wdrożone na uczelniach i służące realizacji planów oraz kwestie zarządzania wdrażanymi przez uczelnie projektami, jak również przedstawiono działania podjęte w pierwszych miesiącach realizacji projektów w ramach programu IDUB. Dodatkowo planowane jest przeprowadzenie w latach, w których nie jest dokonywana ewaluacja (śródkresowa lub końcowa), konferencji sprawozdawczych.

**Przeznaczenie
niewystarczających środków
do podziału algorytmem**

Minister dokonując w 2020 r. podziału części zasadniczej subwencji dla publicznych uczelni akademickich i zawodowych podjął decyzję o zapewnieniu uczelniom środków w wysokości minimalnej, określonej w § 5 rozporządzenia w sprawie podziału subwencji z 2019 r., tj. na poziomie 98% albo 100% subwencji roku poprzedniego w warunkach porównywalnych. Taka decyzja przy przeznaczeniu przez Ministra do podziału kwoty części zasadniczej subwencji (w wysokości 12 684,8 mln zł, tj. niższej o 162,9 mln zł niż w 2019 r.) prowadziła w przypadku poszczególnych uczelni do zmniejszenia kwot, które wynikałyby z zastosowania algorytmu określonego w załączniku nr 1 i 2 do rozporządzenia w sprawie podziału subwencji z 2019 r. Ponadto prowadziło to do ograniczenia mechanizmów projakościowych algorytmu podziału, zgodnie z którymi na wysokość subwencji dla uczelni publicznych mają wpływ określone parametry świadczące o rozwoju naukowym.

**Zwiększenia
subwencji w 2020 r.**

Minister, na podstawie art. 368 ust. 9 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, dokonał dwóch zwiększeń w kwocie 419,9 mln zł do łącznej wysokości subwencji 13 104,7 mln zł, w tym dla: uczelni IDUB – 4795,4 mln zł, pozostałych 55 uczelni akademickich – 7566,6 mln zł, 35 uczelni zawodowych – 742,6 mln zł.

W dniu 20 maja 2020 r. Departament Budżetu i Finansów MNiSW przygotował propozycję zwiększenia subwencji dla 55 uczelni akademickich, nie będących uczelniami IDUB, o kwotę 148,4 mln zł, stanowiącą 2% tej subwencji z roku poprzedzającego rok przyznania subwencji, w warunkach porównywalnych dla tej grupy uczelni, oraz dla publicznych uczelni zawodowych o kwotę 14,6 mln zł, tj. 2% subwencji z roku 2019, w warunkach porównywalnych. Powyższe zwiększenie zapewniało niezmienny poziom finansowania z budżetu państwa uczelni publicznych w porównaniu z 2019 r. W dniu 22 maja 2020 r. ww. Departament przedstawił propozycję podziału kwoty 257 mln zł na zwiększenia subwencji, na podstawie art. 368 ust. 9 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, dla następujących podmiotów: uczelni IDUB w wysokości 2% subwencji z 2019 r. w warunkach porównywalnych, tj. kwoty 94 mln zł, pozostałych uczelni akademickich w wysokości 2% subwencji z 2019 r. w warunkach porównywalnych, tj. kwoty 148,4 mln zł, publicznych uczelni zawodowych w wysokości 2% subwencji z 2019 r., w warunkach porównywalnych, tj. kwoty 14,6 mln zł.

W efekcie ww. zwiększeń wszystkim uczelniom przyznano subwencje w wysokości 102% subwencji z 2019 r., w warunkach porównywalnych. Zdaniem NIK środki subwencji powinny być dystrybuowane w oparciu o algorytm, który – jak stwierdzono w uzasadnieniu do projektu ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce – daje gwarancję obiektywnego ustalania wysokości środków przeznaczonych na bieżącą działalność dydaktyczną i badawczą poszczególnym podmiotom. Ponadto w ocenie NIK spowodowało to ograniczenie mechanizmów projakościowych algorytmu podziału tj. składnik badawczy, składnik umiędzynarodowienia, które przez wprowadzenie mniejszej kwoty do podziału zasadniczego subwencji miały mniejszy niż powinny wpływ na wysokość subwencji.

W 2020 r. (do 25 listopada) Minister dokonał 24 zwiększeń subwencji w trybie przewidzianym w art. 368 ust. 8 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce na łączną kwotę 41,1 mln zł, w tym 18 zwiększeń na łączną kwotę 27,2 mln zł dotyczyło podejmowanych przez uczelnie działań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Pozostałe zwiększenia dotyczyły: uruchomienia Krajowego Centrum Badań nad Politykami Publicznymi – 7 mln zł, wsparcia młodych naukowców (wypłata obowiązkowych stypendiów) w ramach projektu „HORYZONT 2020”⁴⁰ – 0,3 mln zł oraz współorganizacji Akademickich Igrzysk Europejskich – *European Universities Games 2022* – 1,1 mln zł, przygotowania i wydania angielskiej wersji Powszechnej encyklopedii filozofii – 1,8 mln zł, przygotowania publikacji Konkordancji do Biblii Greckiej – 1,7 mln zł, pokrycia kosztów prowadzenia zagranicznej filii Uniwersytetu w Białymstoku w Wilnie – 2 mln zł.

W 2020 r. dokonano podziału skarbowych papierów wartościowych pomiędzy 10 spośród 93 nadzorowanych przez Ministra uczelni, bez przeprowadzenia udokumentowanych analiz dotyczących potrzeb i sytuacji finansowej uczelni, co – zdaniem NIK – było działaniem nierzetelnym.

Nierzetelny podział
skarbowych papierów
wartościowych

Minister wystąpił do Ministra Finansów z pismami, zawierającymi wykaz podmiotów objętych wnioskiem o przyznanie skarbowych papierów wartościowych w dniu 8 lipca 2020 r. na łączną kwotę 212,7 mln zł. Zostały one rozdysponowane dla 10 spośród 93 publicznych uczelni akademickich i zawodowych nadzorowanych przez Ministra, z przeznaczeniem na finansowanie przez uczelnie zadań, o których mowa w art. 365 pkt 1 lit. a–c i pkt. 2 lit a–d ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, tj. zadań finansowanych subwencją.

Środki te przyznano Uniwersytetowi Ekonomicznemu w Krakowie – 90 mln zł, co stanowi 80% subwencji bazowej w 2020 r.; Uniwersytetowi Kardynała Stefana Wyszyńskiego – 25 mln zł, co stanowi 23% subwencji bazowej w 2020 r.; Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej im. Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu – 3 mln zł, tj. 21% subwencji bazowej w 2020 r.; Akademii im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim – 3 mln zł, tj. 12% subwencji bazowej w 2020 r.; Uniwersytetowi Pedagogicznemu im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie – 15 mln zł, tj. 11% subwencji bazowej w 2020 r.; Uniwersytetowi Śląskiemu – 25 mln zł, tj. 7% subwencji bazowej w 2020 r.; Uniwersytetowi

⁴⁰ Program „HORYZONT 2020” to program, którego celem jest finansowanie badań naukowych i innowacji w Europie, którego budżet na lata 2014–2020 wynosi 80 mld EUR. Każdy projekt musi wykazać się tzw. europejską wartością dodaną.

Warmińsko-Mazurskiemu w Olsztynie – 18 mln zł, tj. 6% subwencji bazowej w 2020 r.; Uniwersytetowi Zielonogórskiemu – 4,5 mln zł, tj. 3% subwencji bazowej w 2020 r.; Uniwersytetowi Warszawskiemu – 17,2 mln zł, tj. 2% subwencji bazowej w 2020 r.; Uniwersytetowi Jagiellońskiemu – 12 mln zł, tj. 1% subwencji bazowej w 2020 r.

Zdaniem NIK podział skarbowych papierów wartościowych powinien być dokonany w oparciu o szczegółowe analizy i skonkretyzowane potrzeby uczelni, tym bardziej że stosownie do przepisu art. 342 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Minister gromadził w Systemie POL-on, dane finansowe uczelni np. dotyczące wydatkowania środków subwencji⁴¹. Środki przyznane przez Ministra w postaci skarbowych papierów wartościowych stanowiły uzupełnienie środków będących w dyspozycji Ministra, co więcej zapewniały, zdaniem Ministra, spełnienie warunku określonego w art. 383 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, to jest corocznej waloryzacji środków przeznaczonych na szkolnictwo wyższe i naukę. Ponadto NIK zwraca uwagę, że pomimo charakteru waloryzacyjnego tych środków przyznano je tylko 10,7% uczelniom nadzorowanym przez Ministra.

Weryfikacja danych
w Systemie POL-on
z opóźnieniem

Minister z opóźnieniem weryfikował zgromadzone w Systemie POL-on dane w zakresie sprawozdań składanych przez uczelnie z wykorzystania subwencji, co było działaniem nierzetelnym. W efekcie nie dysponował zweryfikowanymi danymi w ramach monitorowania sytuacji uczelni, które służyły między innymi podejmowaniu decyzji o zwiększeniach subwencji w trybie przewidzianym w art. 368 ust. 8 i 9 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Zgodnie z art. 342 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Minister gromadzi i przetwarza dane z Systemu POL-on, w celu m.in. wykonywania zadań związanych z ustalaniem i realizacją polityki naukowej państwa, ustalaniem wysokości subwencji i dotacji, nadzorem nad systemem szkolnictwa wyższego i nauki. Na dzień 30 listopada 2020 r. Minister nie dysponował zweryfikowanymi wszystkimi sprawozdaniami za 2019 r., pomimo, iż termin ich złożenia upłynął 30 czerwca 2020 r. W dniu 30 listopada 2020 r. Minister posiadał zweryfikowane dane dotyczące subwencji dla: pięciu spośród dziewięciu uczelni wyłonionych w konkursie IDUB, 30 spośród 55 publicznych uczelni akademickich, 12 spośród 35 publicznych uczelni zawodowych. Zdaniem NIK brak wiarygodnych informacji o wykorzystaniu subwencji, utrudniał podejmowanie rzetelnych decyzji o jej zwiększeniach przewidzianych w art. 368 ust. 8 i 9 UPSWiN.

5.4. Działalność dydaktyczna uczelni

Zapewnienie
warunków
do realizacji
zadań dydaktycznych

System finansowania szkół wyższych zapewniał uczelniom odpowiednie warunki do realizacji zadań związanych z kształceniem, w tym do osiągnięcia zaplanowanych efektów kształcenia.

Liczba studentów na polskich uczelniach systematycznie spada począwszy od roku akademickiego 2005/2006 kiedy wynosiła 1 953 832⁴². W kontrolowanym okresie wynosiła:

⁴¹ Termin przekazania tych danych do systemu upłynął 30 czerwca 2020 r.

⁴² Dane wg GUS, zawarte w publikacji „Szkoly wyższe i ich finanse 2005”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 1 267 618 w roku akademickim 2017/2018, w tym w uczelniach publicznych 963 283;
- 1 205 3766 w roku akademickim 2018/2019, w tym w uczelniach publicznych 894 385;
- 1 181 278 w roku akademickim 2019/2020, w tym w uczelniach publicznych 854 032⁴³.

Pomimo spadku ogólnej liczby studentów w latach 2017/2018–2019/2020 wzrosła liczba studentów cudzoziemców z 68 470 do 77 434. Największa liczba studentów cudzoziemców studiowała w tych latach akademickich na Uniwersytecie Warszawskim.

Według danych z Systemu POL-on zebranych dla wszystkich uczelni publicznych w Polsce, pomiędzy rokiem akademickim 2018/2019 a 2019/2020 nastąpił spadek liczby studentów na studiach I i II stopnia, natomiast wzrosła liczba studentów na jednolitych studiach magisterskich. Trend ten dotyczył zarówno uczelni akademickich jak i zawodowych.

W przypadku uczelni objętych kontrolą spadek liczby studentów pomiędzy rokiem akademickim 2018/2019 a 2020/2021 stwierdzono w 11 na 17 badanych uczelni.

W roku akademickim 2019/2020, według danych z Systemu POL-on, kształciło się:

- w publicznych uczelniach akademickich 119 495 studentów na jednolitych studiach magisterskich, 488 896 studentów na studiach pierwszego stopnia oraz 187 373 studentów na studiach drugiego stopnia;
- w publicznych uczelniach zawodowych, 1882 studentów na jednolitych studiach magisterskich, 40 902 studentów na studiach pierwszego stopnia oraz 8432 studentów na studiach drugiego stopnia.

Do kierunków studiów, na których w roku akademickim 2019/2020 kształciło się najwięcej studentów należały:

- na studiach I stopnia; (1) informatyka – 33 419 studentów, (2) budownictwo – 18 371, (3) zarządzanie – 16 599 studentów, (4) pedagogika – 16 062 studentów, (5) finanse i rachunkowość – 15 638 studentów,
- na jednolitych studiach magisterskich; (1) kierunek lekarski – 34 468 studentów, (2) prawo – 31 084 studentów, (3) psychologia – 15 378 studentów, (4) fizjoterapia – 8364 studentów.

5.4.1. Uczelnie akademickie

Kontrolą objęto 10 uczelni akademickich. W większości badanych uczelni stwierdzono wzrost liczby prowadzonych kierunków studiów. Na studiach I stopnia wzrost dotyczył sześciu spośród 10 uczelni, na studiach II stopnia wzrosła liczba kierunków prowadzonych na ośmiu uczelniach. W sześciu spośród siedmiu uczelni, które prowadziły jednolite studia magisterskie⁴⁴, wzrosła liczba kierunków na tym poziomie studiów. W kontrolowanych

Nowe kierunki studiów na uczelniach akademickich

⁴³ Dane z Systemu POL-on.

⁴⁴ Trzy spośród kontrolowanych uczelni, o profilu technicznym, tj. Politechnika Gdańska, Politechnika Poznańska oraz Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie nie prowadziły jednolitych studiów magisterskich.

uczelniach w latach 2018–2020 tworzone nowe kierunki studiów, wśród których można wyróżnić kilka grup: kierunki o charakterze interdyscyplinarnym, kierunki studiów związane z rozwojem nowych technologii oraz studia specjalistyczne, takie które zazwyczaj byłyby specjalnościami poszczególnych kierunków.

Wybrane kierunki studiów uruchomionych w latach akademickich 2017/2018–2020/2021

- geoinformatyka, energia odnawialna, rewitalizacja terenów zdegradowanych, informatyka i systemy inteligentne – Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie;
- menadżer produkcji i dystrybucji żywności, zoopsychologia z animaloterapią – Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach;
- jakość i bezpieczeństwo środowiska, mikrobiologia – Uniwersytet w Białymstoku;
- budownictwo zrównoważone, sztuczna inteligencja – Politechnika Poznańska;
- biologia i zdrowie człowieka, filologia koreańska – Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu;
- interdyscyplinarne studia nad dzieciństwem i prawami dziecka – Akademia Pedagogiki Specjalnej im. M. Grzegorzewskiej;
- inżynieria cyberprzestrzeni – Akademia Pomorska w Słupsku;
- turystyka przygodowa – Akademia Wychowania Fizycznego w Krakowie.

Tworzenie nowych kierunków kształcenia było związane również ze zmianą listy kierunków, które mogą być prowadzone jako jednolite studia magisterskie⁴⁵. Przepisy § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie studiów, wprowadziły wymóg prowadzenia kierunków pedagogika specjalna oraz pedagogika przedszkolna oraz wczesnoszkolna jako jednolitych studiów magisterskich. Otwieranie studiów na kierunkach pedagogika przedszkolna i wczesnoszkolna oraz pedagogika specjalna, jako jednolitych studiów magisterskich stwierdzono w Akademii Pomorskiej w Słupsku, Akademii Pedagogiki Specjalnej im. M. Grzegorzewskiej w Warszawie, Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Uniwersytetu w Białymstoku, Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Uniwersytetu Techniczno-Humanistycznego w Radomiu.

Prowadzenie zajęć przez nauczycieli akademickich

We wszystkich kontrolowanych uczelniach stwierdzono prowadzenie zajęć w godzinach ponadwymiarowych przez znaczną część nauczycieli akademickich. W roku akademickim 2019/2020 zajęcia w godzinach ponadwymiarowych prowadziło od 59,6% do nawet 82,2% nauczycieli

⁴⁵ Stosownie do § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie studiów kierunki: 1) lekarski, 2) lekarsko-dentystyczny, 3) analityka medyczna, 4) farmacja, 5) fizjoterapia, 6) weterynaria, 7) prawo, 8) prawo kanoniczne, 9) pedagogika przedszkolna i wczesnoszkolna, 10) pedagogika specjalna są prowadzone jako jednolite studia magisterskie. Natomiast ust. 2 tego przepisu stanowi, że kierunki studiów: 1) architektura, 2) teologia, 3) aktorstwo, 3a) aktorstwo teatru lalek, 4) konserwacja i restauracja dzieł sztuki, 5) psychologia, 6) realizacja obrazu filmowego, telewizyjnego i fotografii, 7) reżyseria, 8) scenografia, 9) grafika, 10) malarstwo, 11) rzeźba, 12) na których kształci się wyłącznie kandydatów na żołnierzy, mogą być prowadzone jako jednolite studia magisterskie.

akademickich w poszczególnych badanych uczelniach. Warto nadmienić, że we wszystkich badanych uczelniach akademickich poza jedną, wśród nauczycieli akademickich prowadzących zajęcia w godzinach ponadwymiarowych znaczny udział mieli nauczyciele akademicy zatrudnieni w grupie badawczo-dydaktycznej. W roku akademickim 2019/2020 udział ten w każdej z dziewięciu uczelni wynosił powyżej 60%.

Wciąż w uczelniach istnieje praktyka zatrudniania na stanowiskach dydaktycznych nauczycieli akademickich, którzy uprzednio byli zatrudnieni na stanowiskach badawczo-dydaktycznych. Ze stanowiskami dydaktycznymi (w szczególności wykładowcy i starszego wykładowcy) wiązała się większa niż w przypadku stanowisk naukowo-dydaktycznych liczba godzin zajęć przypadających na pensum (art. 130 ust. 3 UPSWiN). Dlatego na stanowiska te są wyznaczane osoby, które nie realizują ścieżki rozwoju naukowego, np. nauczyciele akademicy prowadzący zajęcia z przedmiotów dodatkowych dla danego kierunku studiów, takich jak języki obce czy wychowanie fizyczne. We wszystkich uczelniach, poza dwiema, co najmniej 62% nauczycieli akademickich zatrudnionych po raz pierwszy na stanowisku dydaktycznym uprzednio pracowało na stanowiskach badawczo-dydaktycznych.

Wyniki kontroli pn. „System zapewnienia jakości kształcenia w szkołach wyższych” (P/17/028) pokazały, że w latach akademickich 2015/2016–2016/2017 praktyka ta dotyczyła 83,3% w uczelniach objętych kontrolą i 51,8% w uczelniach objętych wówczas badaniem kwestionariuszowym⁴⁶.

W trzech uczelniach akademickich stwierdzono nieprawidłowości polegające na dopuszczeniu do prowadzenia zajęć dydaktycznych w godzinach ponadwymiarowych przez pracowników badawczo-dydaktycznych w wymiarze przekraczającym dwukrotność pensum, co było niezgodne z przepisem art. 127 ust. 7 UPSWiN. Dotyczyło to:

- na Politechnice Gdańskiej 17 nauczycieli akademickich w roku akademickim 2018/2019,
- na Uniwersytecie im. A. Mickiewicza w Poznaniu dziewięciu nauczycieli akademickich w roku akademickim 2018/2019 oraz 36 nauczycieli akademickich w roku akademickim 2019/2020,
- na Uniwersytecie w Białymstoku jednego nauczyciela akademickiego w roku akademickim 2018/2019.

Opinia rektorów uczelni akademickich na temat wpływu nowych przepisów na jakość kształcenia

Ponad trzy piąte rektorów uczelni akademickich (64,7%) uczestniczących w badaniu kwestionariuszowym dostrzega pozytywny wpływ nowych przepisów dotyczących szkolnictwa wyższego na jakość kształcenia. Wśród wypowiedzi uzasadniających taką odpowiedź rektorzy wskazywali m.in. na zwiększenie autonomii uczelni w zakresie organizacji kształcenia oraz zniesienie minimum kadrowego – lepsze dostosowanie do liczby studentów.

⁴⁶ <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/17/028/>

Mniej niż połowa (45,9%) uczestniczących w badaniu kwestionariuszowym przyznała, że nie dostrzega pozytywnego wpływu nowych przepisów dotyczących szkolnictwa wyższego na jakość kształcenia. Wśród wypowiedzi uzasadniających taką odpowiedź rektorzy wskazywali m.in. brak premiowania uczelni za jakość kształcenia.

5.4.2. Uczelnie zawodowe

Nowe kierunki studiów na uczelniach zawodowych

Kontrolą objęto siedem uczelni zawodowych. Również w przypadku uczelni zawodowych wystąpił co do zasady wzrost liczby kierunków prowadzonych na tych uczelniach. W przypadku studiów I stopnia dotyczyło to czterech spośród siedmiu uczelni. Natomiast we wszystkich siedmiu kontrolowanych uczelniach stwierdzono wzrost liczby kierunków studiów II stopnia, a w przypadku pięciu uczelni wzrosła liczba kierunków prowadzonych jako jednolite studia magisterskie.

Wybrane kierunki studiów uruchomionych w latach akademickich 2017/18–2020/21

- studia menadżersko-prawne, logopedia – PWSZ w Elblągu;
- dietetyka, transport i logistyka – PWSZ w Nowym Sączu;
- nowe media, bezpieczeństwo wewnętrzne z administracją – Mazowiecka Uczelnia Publiczna w Płocku.

W przypadku uczelni zawodowych również uruchomiono jednolite studia magisterskie na kierunkach pedagogika specjalna oraz pedagogika przedszkolna i wczesnoszkolna.

Pracownicy dydaktyczni

Wszystkie kontrolowane uczelnie zawodowe zatrudniały nauczycieli akademickich głównie w grupie dydaktycznej, a pięć uczelni dodatkowo zatrudniało nauczycieli akademickich w grupie badawczo-dydaktycznej. W całej populacji nauczycieli akademickich zatrudnionych w kontrolowanych uczelniach zawodowych pracownicy dydaktyczni stanowili ok 80%. Żadna z uczelni zawodowych nie zatrudniała nauczycieli akademickich na stanowiskach badawczych. W uczelniach zawodowych objętych badaniem kwestionariuszowym pracownicy dydaktyczni stanowili 89,5%, pracownicy badawczo-dydaktyczni 10,2%, a pracownicy badawczy 0,3%.

Wśród nauczycieli akademickich zatrudnionych w uczelniach zawodowych w roku akademickim 2020/2021 największą grupę stanowiły osoby ze stopniem doktora (42,9%), drugą co do wielkości grupą były osoby z tytułem zawodowym magistra (38,3%), natomiast 10,4% miało stopień doktora habilitowanego, a 8,4% tytuł naukowy profesora. W poszczególnych uczelniach sytuacja ta kształtowała się w sposób zróżnicowany i udział nauczycieli akademickich z tytułem naukowym profesora wahał się od 4,3% do 11,9%, w przypadku stopnia doktora habilitowanego wynosił on od 6,7% do 11,9%, w przypadku stopni doktora od 32,7% do 67,5%, a udział osób z tytułem zawodowym magistra znalazł się w przedziale od 17,9% do 50%.

Prowadzenie zajęć w uczelniach zawodowych

Udział nauczycieli akademickich prowadzących zajęcia w godzinach ponadwymiarowych wynosił w kontrolowanych uczelniach zawodowych w roku akademickim 2020/2021 od 54,2% do 91,8%.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W jednej uczelni zawodowej stwierdzono nieprawidłowość polegającą na dopuszczeniu w roku akademickim 2018/2019 do prowadzenia przez jednego z nauczycieli akademickich zajęć w godzinach ponadwymiarowych w wymiarze przekraczających, dwukrotność rocznego pensum tych zajęć, co było niezgodne z przepisem art. 127 ust. 7 UPSWiN.

Opinia rektorów uczelni zawodowych na temat wpływu nowych przepisów na jakość kształcenia

Ponad cztery piąte (85%) rektorów uczelni zawodowych uczestniczących w badaniu kwestionariuszowym stwierdziło, że zauważyło pozytywny wpływ przepisów nowej ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce na jakość kształcenia.

Wśród argumentów potwierdzających tę opinię wskazywano: wprowadzenie przedsięwzięcia Ministra „Dydaktyczna inicjatywa doskonałości” przepisami ustawy, stworzenie możliwości reorganizacji uczelni, zwiększenie i ubogacenie profilu praktycznego przez zwiększenie liczby godzin praktycznych i praktyk zawodowych.

5.5. Działalność badawcza uczelni

System finansowania szkolnictwa wyższego zapewniał rozwój naukowy uczelni publicznych, jednakże – pomimo wprowadzonych zmian oraz planowanej na 2022 r. ewaluacji jakości działalności naukowej – uczelnie nie wykorzystwały w pełni możliwości wzmocnienia działalności badawczej i rozwoju naukowego.

Badanie kontrolne dotyczące prowadzenia przez uczelnie działalności badawczej przeprowadzono w 10 spośród 17 kontrolowanych uczelni tj. we wszystkich uczelniach akademickich.

Punktem zwrotnym dla uczelni posiadających status uczelni akademickich będzie przeprowadzona w 2022 r. ewaluacja jakości działalności naukowej. Stosownie do przepisów art. 324 ust. 1 Pwu pierwsza ewaluacja jakości działalności naukowej, o której mowa w art. 265 ust. 1 UPSWiN, obejmie lata 2017–2021 i rozpocznie się w dniu 1 stycznia 2022 r. Zmiany daty rozpoczęcia pierwszej ewaluacji z 1 stycznia 2021 r. na 1 stycznia 2022 r. dokonano w przepisach art. 60 pkt 13 lit. a ustawy z dnia o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. Na podstawie wyników ewaluacji Komisji Ewaluacji Nauki (KEN) podejmuje uchwałę, na podstawie której Minister w drodze decyzji administracyjnej przyznaje kategorię naukową A+, A, B+, B albo C, przy czym kategoria A+ jest najwyższą, a kategoria C – najniższą (art. 268–269 UPSWiN). Stosownie do przepisów art. 14 ust. 1 UPSWiN, który wejdzie w życie od 1 października 2022 r., uczelnia jest uczelnią akademicką, jeżeli prowadzi działalność naukową i posiada kategorię naukową A+, A albo B+, w co najmniej jednej dyscyplinie naukowej albo artystycznej. Przyznawanie kategorii naukowych dyscyplinom, w których uczelnia prowadzi działalność naukową, stanie się podstawą do zakwalifikowania uczelni do grupy uczelni akademickich albo zawodowych.

Zapewnienie warunków
do rozwoju naukowego

Status uczelni zależny
od wyników ewaluacji

Większy udział pracowników badawczych w uczelniach o wyższym potencjale naukowym

Jednym z czynników wpływających na wykorzystanie potencjału naukowego uczelni jest struktura zatrudnienia nauczycieli akademickich. W kontroli stwierdzono współwystępowanie wysokiego odsetka nauczycieli akademickich zatrudnionych w grupie badawczej z wysokim poziomem naukowym uczelni, potwierdzonym choćby udziałem w programie Ministra IDUB. Uczelnie, których jednostki otrzymały relatywnie wyższe kategorie naukowe w wyniku przeprowadzenia oceny parametrycznej w 2017 r. zatrudniały więcej osób w grupie pracowników badawczych, czyli takich którzy nie są obciążani prowadzeniem zajęć dydaktycznych. W roku akademickim 2020/2021 w kontrolowanych uczelniach największą grupę stanowili nauczyciele akademicy zatrudnieni w grupie badawczo-dydaktycznej (70,7%), drugą co do wielkości grupą byli nauczyciele akademicy zatrudnieni w grupie pracowników dydaktycznych (25,2%), a najmniejszą grupę stanowili pracownicy badawczy (4,1%). We wszystkich kontrolowanych uczelniach nastąpił wzrost udziału procentowego pracowników badawczych z 3,1% w roku akademickim 2018/2019 do 4,1% w roku akademickim 2020/2021.

W 85 uczelniach akademickich objętych badaniem kwestionariuszowym ponad dwie trzecie nauczycieli akademickich (69,7%) było zatrudnionych w grupie badawczo-rozwojowej, jedna czwarta w grupie dydaktycznej (26,3%) i 4% w grupie badawczej.

Największy odsetek nauczycieli akademickich zatrudnionych w grupie badawczej wśród kontrolowanych uczelni stwierdzono w Akademii Górniczo-Hutniczej, tj. 7,1% w roku akademickim 2020/2021, przy czym udział tej grupy pracowników wzrastał corocznie w kontrolowanym okresie. Podobnie wysoki odsetek nauczycieli akademickich zatrudnionych w grupie odnotowano w Uniwersytecie im. A. Mickiewicza w Poznaniu (6%). W sześciu kontrolowanych uczelniach udział nauczycieli akademickich zatrudnionych w grupie badawczej wynosił od 0,2% (jedna osoba w tej grupie) do 2,3%.

W dwóch uczelniach, tj. w Uniwersytecie Techniczno-Humanistycznym w Radomiu oraz Akademii Pomorskiej w Słupsku, w kontrolowanym okresie w ogóle nie zatrudniano nauczycieli akademickich w grupie badawczej.

W jednej kontrolowanej uczelni akademickiej stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nie podejmowaniu działań na rzecz wzmocnienia stanu zatrudnienia nauczycieli akademickich w grupie badawczej, których liczba zmniejszyła się z trzech w roku akademickim 2018/19 do jednego w roku akademickim 2020/21.

Wśród nauczycieli akademickich ze stopniem doktora habilitowanego w zatrudnionych w kontrolowanych uczelniach blisko jedna trzecia (29,8%) miała 45 lat lub mniej, a jedna szóstą była w wieku, co najmniej 61 lat⁴⁷. Wśród profesorów zwyczajnych zatrudnionych w kontrolowanych uczelniach jedynie 3,6% było urodzonych po 31 grudnia 1974 r., natomiast ponad dwie trzecie (64,5%) miało, co najmniej 61 lat. W tej grupie 36% osób pobierało emeryturę. Sytuacja różniła się w poszczególnych uczelniach.

⁴⁷ W trakcie kontroli zbadano udział osób urodzonych po 31 grudnia 1974 r. oraz przed 1 stycznia 1960 r. w grupie nauczycieli akademickich ze stopniem doktora habilitowanego oraz z tytułem profesora według stanu na początek roku akademickiego 2020/2021.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Najwyższy udział osób mających 45 lat lub mniej wśród pracowników ze stopniem doktora habilitowanego odnotowano w Akademii Górniczo-Hutniczej (34,5%), Politechnice Gdańskiej (33,9%), Uniwersytecie im. A. Mickiewicza (32,6%). W tych samych uczelniach stwierdzono także najwyższe wskaźniki osób do 45 roku życia z tytułem profesora.

Najniższy udział osób mających 45 lat lub mniej wśród pracowników ze stopniem doktora habilitowanego wystąpił w Uniwersytecie Przyrodniczo-Humanistycznym w Siedlcach (11,1%) oraz Uniwersytecie Techniczno-Humanistycznym w Radomiu (15%).

W latach 2018–2020 (do końca III kwartału) w kontrolowanych uczelniach najwięcej stopni doktora nadano doktorantom tych uczelni, w drugiej kolejności pracownikom uczelni, a najmniej osobom niezatrudnionym i niebędącym doktorantami. Stopnie doktora habilitowanego w kontrolowanych uczelniach też najczęściej nadawano pracownikom uczelni. Takie same trendy pokazały wyniki kontroli pn. „Rozwój kadr naukowych” (D/16/509) oraz badania kwestionariuszowego przeprowadzonego podczas tej kontroli.

W kwestii aplikowania o granty agencji wykonawczych Ministra – NCN oraz NCBiR, stwierdzono, że większą skutecznością w pozyskiwaniu środków wykazały się uczelnie o dużym potencjale naukowym, w szczególności uczelnie biorące udział w programie Ministra IDUB.

Uczelnie o największej skuteczności występowania o granty z NCN i NCBiR w latach 2018–2020:

Projekty przyjęte do realizacji

	Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu	Akademia Górnictwo- Hutnicza w Krakowie	Politechnika Poznańska	Politechnika Gdańska
NCN	338	161	71	101
NCBiR	10	29	21	14

Projekty zakończone

NCN	360	169	66	92
NCBiR	5	55	18	26

5.6. Wydatkowanie środków publicznych przez uczelnie

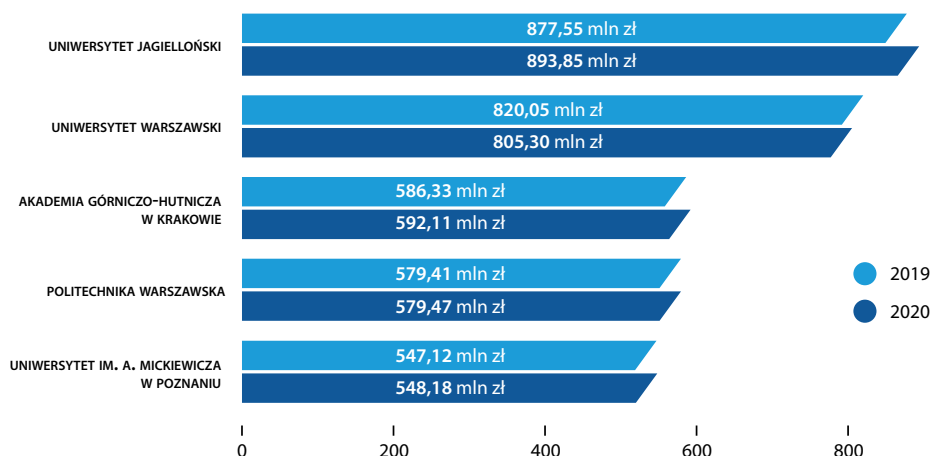
Skontrolowane uczelnie publiczne na ogół prawidłowo wydatkowały środki publiczne otrzymane w ramach dotacji podmiotowych oraz subwencji. W dwóch uczelniach spośród 17 skontrolowanych stwierdzono nieprawidłowe wydatkowanie środków z dotacji podmiotowej na wsparcie studentów z niepełnosprawnościami. W przypadku trzech uczelni stwierdzono nieprawidłowości polegające na niedokonaniu stosownych zmian w planie rzeczowo-finansowym, co jednak wynikało głównie z późnego przekazania przez Ministra środków finansowych z tytułu zwiększenia dotacji/subwencji.

Prawidłowe na ogół
wydatkowanie środków

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 5

Uczelnie, które w latach 2019–2020 otrzymały najwyższą subwencję od Ministra Edukacji i Nauki (wcześniej Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli.

Uczelnie co do zasady prowadziły gospodarkę finansową na podstawie rzeczonych planów rzeczowo-finansowych sporządzonych zgodnie z obowiązującymi zasadami i trybem.

Przykłady

Dwie uczelnie (**Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach** oraz **Akademia Pedagogiki Specjalnej im. M. Grzegorzewskiej w Warszawie – APS**) nie dokonały zmian w planie na 2018 r., mimo zwiększenia dotacji, co wynikało z faktu, że Minister przekazał ją dopiero 31 grudnia 2018 r. **APS** nie dokonała również zmiany w planie rzeczowo-finansowym na 2019 r., mimo uzyskania wyższych przychodów z tytułu subwencji, co było niezgodne z art. 52 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, stanowiącym, że zmiany w zakresie przychodów i kosztów, o których mowa w ust. 2, wymagają dokonania zmian w rocznym planie finansowym oraz z art. 408 ust. 1 UPSWiN, na podstawie którego uczelnia publiczna prowadzi samodzielną gospodarkę finansową na podstawie planu rzeczowo-finansowego, zgodnie z przepisami o finansach publicznych.

Natomiast w planie rzeczowo-finansowym na 2020 r. **Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Lesznie** nie zostało ujęte zwiększenie wysokości subwencji na rok 2020 w wysokości 481,3 tys. zł, wynikającej z ogłoszonego w dniu 27 maja 2020 r. komunikatu Ministra, co w konsekwencji skutkowało zaniżeniem wykazanej planowanej kwoty przychodów Uczelni o tę kwotę.

Przychody uczelni z podstawowej w działalności operacyjnej

W badanym okresie skontrolowane uczelnie osiągnęły przychody z podstawowej działalności operacyjnej w łącznej kwocie 8185 mln zł, w tym w: 2018 r. – 2696 mln zł, 2019 r. – 3219,2 mln zł, do 30 września 2020 r. – 2269,7 mln zł. Głównym źródłem przychodów była dotacja podmiotowa oraz subwencja (od 2019 r.).

Przykłady

Udział środków finansowych przekazanych (w formie dotacji podmiotowej⁴⁸ i subwencji) przez Ministra w ww. przychodach uczelni wynosił w 2018 r. od 57% (**w Akademii Pedagogiki Specjalnej im. M. Grzegorzewskiej w Warszawie**; najniższy udział również w kolejnych okresach) do 92,7% (**w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Lesznie**; najwyższy udział również w kolejnych okresach); w 2019 r. od 62,4% do 93,5%; w 2020 r. (do 30 września) od 62,7% do 96,2%.

W latach 2018–2020 (30 września) łączne koszty podstawowej działalności operacyjnej skontrolowanych uczelni wyniosły 7939,1 mln zł, w tym w: 2018 r. – 2745 mln zł, 2019 r. – 3075,2 mln zł, do 30 września 2020 r. – 2118,9 mln zł.

Główną pozycję w ww. kosztach uczelni stanowiły wynagrodzenia wraz z ubezpieczeniami społecznymi i innymi świadczeniami⁴⁹, które wyniosły w badanym okresie 5792,5 mln zł, w tym w: 2018 r. – 2011,1 mln zł, 2019 r. – 2225,6 mln zł, do 30 września 2020 r. – 1555,8 mln zł.

Koszty podstawowej działalności operacyjnej uczelni

Przykłady

Udział wynagrodzeń wraz z ubezpieczeniami społecznymi i innymi świadczeniami w ww. kosztach wynosił w 2018 r. od 54,8% (**w Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie**) do 84,6% (**w Uniwersytecie Humanistyczno-Przyrodniczym w Siedlcach**), w 2019 r. od 51,4% (**w Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie**) do 84,1% (**w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Lesznie**), w 2020 r. (do 30 września) od 53,5% (**w Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie**) do 88,8% (**w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Lesznie**).

Wysokość wynagrodzeń pracowników skontrolowanych uczelni była ustalana zgodnie z przepisami art. 137 ust. 1 pkt 1–2 UPSWiN oraz rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 września 2018 r. w sprawie wysokości minimalnego miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego dla profesora w uczelni publicznej⁵⁰.

Wynagrodzenia pracowników uczelni

W uczelniach akademickich kwota miesięcznego zasadniczego wynagrodzenia brutto w roku akademickim 2019/2020 (bez dodatków zadaniowych i specjalnych) wynosiła w grupie pracowników dydaktycznych od 3,2 tys. zł (inni z tytułem mgr, np. lektor, instruktor) do 14,4 tys. zł (profesor zwyczajny); w grupie pracowników badawczo-dydaktycznych od 3,24 tys. zł (asystent z tytułem mgr) do 17,7 tys. zł (profesor zwyczajny); w grupie pracowników badawczych od 3,4 tys. zł (asystent z tytułem mgr) do 15,2 tys. zł (adiunkt ze stopniem naukowym dr).

⁴⁸ Środki dotacji podmiotowej ewidencjonowane jako przychody z podstawowej działalności operacyjnej.

⁴⁹ Tj.: składki z tytułu ubezpieczeń społecznych i funduszu pracy; składki z tytułu ubezpieczeń, w tym społecznych, wypłacane od stypendiów doktoranckich w szkołach doktorskich; odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych; odpis na własny fundusz na stypendia; stypendia doktoranckie w szkołach doktorskich.

⁵⁰ Dz. U. poz. 1838.

W uczelniach zawodowych kwota miesięcznego zasadniczego wynagrodzenia brutto w roku akademickim 2019/2020 (bez dodatków zadaniowych i specjalnych) wynosiła w grupie pracowników dydaktycznych od 3,2 tys. zł (asystent z tytułem mgr, inni z tytułem mgr, np. lektor) do 9,1 tys. zł (profesor zwyczajny); w grupie pracowników badawczo-dydaktycznych od 3,2 tys. zł (asystent z tytułem mgr) do 12,4 tys. zł (profesor uczelni).

Wynik finansowy uczelni

W badanym okresie skontrolowane uczelnie⁵¹ osiągnęły zysk netto z prowadzonej działalności, w tym za: 2018 r. – 109,8 mln zł, 2019 r. – 248,2 mln zł, III kwartały 2020 r. – 264,2 mln zł.

Przykłady

Najwyższy zysk netto, stanowiący ponad 80% wysokości zysku 17 skontrolowanych uczelni, za lata 2018–2020 (III kwartały) osiągnęły cztery uczelnie akademickie, tj. **Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie** (odpowiednio: 37,3 mln zł, 97,6 mln zł, 103,3 mln zł), **Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu** (odpowiednio: 24,4 mln zł, 45,6 mln zł, 57,7 mln zł), **Politechnika Gdańska** (odpowiednio: 26 mln zł, 28,1 mln zł, 25,5 mln zł), **Politechnika Poznańska** (odpowiednio: 0,5 mln zł, 37,9 mln zł, 43,8 mln zł).

Prawidłowe wydatkowanie środków publicznych

Uczelnie publiczne prawidłowo, co do zasady, wydatkowały środki publiczne otrzymane w ramach dotacji podmiotowych oraz subwencji.

Prawidłowo wydatkowano środki dotacji podmiotowej na finansowanie, zgodnie z art. 94b ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym⁵², zwiększenia wysokości stypendiów doktoranckich dla nie więcej niż 30% najlepszych doktorantów.

Środki dotacji na 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 naukowej⁵³ przeznaczano na zadania w zakresie:

- dostosowania infrastruktury uczelni/domów studenckich do potrzeb osób z niepełnosprawnościami (niwelowanie barier architektonicznych);
- dostosowania procesu kształcenia lub prowadzenia działalności naukowej;
- transportu, zakwaterowania oraz udziału w wydarzeniach;
- zapewnienia optymalnych rozwiązań technologii wspierających;
- zatrudniania i wynagradzania pracowników biur/jednostek organizacyjno-wspomagających osoby z niepełnosprawnościami.

⁵¹ W czterech przypadkach za poszczególne okresy objęte kontrolą skontrolowane uczelnie wykazywały stratę: Akademia Pomorska w Słupsku za 2018 r. – (-)723,8 tys. zł oraz za III kwartały 2020 r. – (-)3113,9 tys. zł; PWSZ w Lesznie za 2019 r. – (-)261 tys. zł; MUP w Płocku za 2018 r. – (-)373,5 tys. zł; AWF w Krakowie za III kwartały 2020 r. – (-)1018,8 tys. zł.

⁵² Na mocy art. 238 ust. 2 pkt 2 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce publiczne uczelnie otrzymują tę dotację do dnia 31 grudnia 2023 r. na dotychczasowych zasadach.

⁵³ W 2018 r. – „dotacja na zadania związane ze stwarzaniem studentom i doktorantom, będącym osobami niepełnosprawnymi, warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia”.

Nieprawidłowości w wydatkowaniu środków ww. dotacji stwierdzono w dwóch spośród 17 objętych kontrolą uczelniach.

Przypadki nieprawidłowego wydatkowania środków publicznych

Przykłady

W 2020 r. **Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu** wydatkował 24,8 tys. zł na zakup usług konsultacji merytorycznych (3% wydatkowanej do dnia 30 września 2020 r. dotacji) w sposób niecelowy i niegospodarny, bez zachowania zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Działanie takie naruszało art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Ponadto, przeprowadzając rozeznanie rynku, nie udokumentowano w sposób prawidłowy gospodarnego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych. Działanie takie naruszało § 3 ust. 2 Zasad udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 14 000 euro w Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Zgodnie z tą regulacją kierownik jednostki organizacyjnej obowiązany jest przeprowadzić i udokumentować przeprowadzenie czynności mające na celu gospodarne, celowe i oszczędne wydatkowanie środków publicznych oraz wybór najkorzystniejszej oferty zapewniającej właściwą realizację zamówienia.

Akademia Wychowania Fizycznego w Krakowie wydatkowała w latach 2018–2020 łącznie 19,4 tys. zł na zakupy niezwiązane bezpośrednio z przeznaczeniem i charakterem dotacji, o którym mowa w art. 365 pkt 6 UPSWiN. Ze środków dotacji mogły być finansowane wydatki i koszty bezpośrednio związane z zapewnieniem osobom z niepełnosprawnościami warunków udziału m.in. w procesie kształcenia. Ze środków dotacji Uczelnia dokonała zakupu sprzętu fotograficznego, elektronicznego i do rejestracji wizualnej dla Koła Studenckiego AWF Channel.

Skontrolowane uczelnie sporządzały rzetelne sprawozdania z wykorzystania środków publicznych. Tylko w jednym przypadku (Akademia Pedagogiki Specjalnej im. M. Grzegorzewskiej w Warszawie) stwierdzono nierzetelne sporządzenie sprawozdania, które zostało skorygowane po zakończeniu czynności kontrolnych.

Rzetelne sprawozdania z wykorzystania środków publicznych

Sprawozdania finansowe uczelni były poddawane badaniu przez biegłych rewidentów, którzy w swoich opiniach stwierdzali m.in., że sprawozdanie finansowe przedstawiało rzetelny i jasny obraz sytuacji majątkowej i finansowej jednostki oraz jej wyniku finansowego i przepływów pieniężnych za rok obrotowy; było zgodne co do formy i treści z obowiązującymi jednostkę przepisami prawa oraz jej statutem i zostało sporządzone na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Pytanie definiujące cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy system finansowania szkolnictwa wyższego zapewnia prawidłową realizację zadań przez uczelnie?
Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli	Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli: 1. Czy system finansowania szkolnictwa wyższego zapewnia rozwój naukowy uczelni? 2. Czy system finansowania szkół wyższych zapewnia uczelniom odpowiednie warunki do realizacji zadań związanych z kształceniem, w tym do osiągnięcia zaplanowanych efektów kształcenia? 3. Czy wydatkowanie środków publicznych przez szkoły wyższe było prawidłowe i celowe?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto 18 jednostek, w tym: Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz 17 uczelni publicznych, z tego 10 uczelni akademickich i siedem uczelni zawodowych.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęto lata 2018–2020 (do czasu zakończenia kontroli). Postępowanie kontrolne przeprowadzono w okresie od 7 października do 30 grudnia 2020 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	Najwyższa Izba Kontroli, działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zebrała informacje od 111 uczelni niekontrolowanych, przeprowadzając badanie kwestionariuszowe oraz od niekontrolowanych ministrów nadzorujących uczelnie publiczne tj. Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu, Ministra Zdrowia, Ministra Obrony Narodowej, Ministra Infrastruktury, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Sprawiedliwości.
Stan realizacji wniosków pokontrolnych	Wyniki kontroli przedstawiono w 18 wystąpieniach pokontrolnych, formułując 32 wnioski pokontrolne, które dotyczyły m.in.: 1. w MNiSW: 1) zapewnienia środków do podziału subwencji w części zasadniczej, w wysokości umożliwiającej stosowanie algorytmu, określonego w załącznikach do rozporządzenia Ministra w sprawie sposobu podziału subwencji; 2) rzetelnego dokonywania zwiększeń subwencji w trybie przewidzianym w art. 368 ust. 8 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce na podstawie; 3) dokonywania podziału skarbowych papierów wartościowych w oparciu o udokumentowane analizy; 4) przeprowadzania analiz ryzyka w każdym przypadku istotnej zmiany mającej wpływ na funkcjonowanie podmiotów finansowanych z części budżetowej, której dysponentem jest Minister; 5) podejmowania działań w celu przekazywania środków uczelniom w terminie umożliwiającym wypłatę w danym roku budżetowym; 6) weryfikacji danych gromadzonych w systemie POL-on, w terminach, zapewniających możliwość skorzystania z nich przy podejmowaniu decyzji o skutkach finansowych; 7) przeprowadzania konkursów w programach Ministra w oparciu o dokumenty sporządzone również w języku polskim;

2. w uczelniach: 1) rzetelnego sporządzania strategii rozwoju uczelni, uwzględniającej m.in.: oczekiwane rezultaty (mierniki) oraz wskaźniki ich osiągnięcia; ramy finansowe i potencjalne źródła przychodów; system monitorowania oraz ewaluacji strategii, a także dochowywanie należytej staranności przy opracowywaniu sprawozdań z jej realizacji; 2) dokonywania zmian w planie rzeczowo-finansowym zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 52 ust. 3 ustawy o finansach publicznych; 3) powierzenia nauczycielom akademickim zajęć dydaktycznych w godzinach ponadwymiarowych zgodnie z zasadami określonymi w art. 127 ust. 7 UPSWiN.

Według stanu na 6 kwietnia 2021 r. 11 wniosków pokontrolnych zostało zrealizowanych, pięć jest w trakcie realizacji, a 16 pozostaje niezrealizowanych.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych złożyli kierownicy trzech jednostek kontrolowanych tj. Minister Edukacji i Nauki, Rektor Akademii Pedagogiki Specjalnej im. M. Grzegorzewskiej w Warszawie oraz rektor Akademii Wychowania Fizycznego w Krakowie złożyli zastrzeżenia do wystąpień. Zespoły Orzekające Komisji Rozstrzygającej w NIK orzekły w przypadku obydwu uczelni o oddaleniu zastrzeżeń. Kolegium NIK podjęło uchwałę w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych przez Ministra Edukacji i Nauki, w wyniku czego przekazano tekst jednolity wystąpienia pokontrolnego zgodny z podjętą uchwałą.

W jednej kontrolowanej jednostce – Akademii Wychowania Fizycznego im. B. Czecha w Krakowie wystąpiły finansowe rezultaty kontroli, polegające na wydatkowaniu środków dotacji podmiotowej z naruszeniem prawa. Ze środków dotacji podmiotowej na 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, wydatkowano 19,4 tys. zł na zakupy sprzętu fotograficznego, elektronicznego i do rejestracji wizualnej dla Koła Studenckiego Akademii. Były to wydatki niezwiązane z przeznaczeniem i charakterem dotacji, o którym mowa w art. 365 pkt 6 UPSWiN.

W kontroli uczestniczyły: Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego oraz Delegatury NIK w: Białymstoku, Gdańsku, Krakowie, Olsztynie, Poznaniu, Szczecinie i Warszawie.

Finansowe rezultaty kontroli

ZAŁĄCZNIKI

Wykaz jednostek kontrolnych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego	Przemysław Czarnek (wcześniej – Wojciech Murdzek, Jarosław Gowin)
		Akademia Pedagogiki Specjalnej im. M. Grzegorzewskiej w Warszawie	dr hab. Barbara Marcinkowska (wcześniej – prof. dr hab. Stefan Michał Kwiatkowski)
2.	Delegatura NIK w Białymstoku	Uniwersytet w Białymstoku	prof. dr hab. Robert Władysław Ciborowski
		Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży	dr hab. Dariusz Surowik
		Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. prof. E. F. Szczepanika w Suwałkach	dr Marta Wiszniewska
3.	Delegatura NIK w Gdańsku	Politechnika Gdańska	prof. dr hab. inż. Krzysztof Wilde (wcześniej – prof. dr hab. Piotr Dominiak, prof. dr hab. inż. Jacek Namieśnik)
4.	Delegatura NIK w Krakowie	Akademia Górniczo-Hutnicza im. S. Staszica w Krakowie	prof. dr hab. Jerzy Lis (wcześniej – prof. dr hab. inż. Tadeusz Słomka)
		Akademia Wychowania Fizycznego im. B. Czecha w Krakowie	prof. dr hab. Andrzej Klimek (wcześniej – prof. dr hab. Aleksander Tyka)
		Małopolska Uczelnia Państwowa im. Rotmistrza Pileckiego w Oświęcimiu	dr n. o zdr. Sonia Grychtoł (wcześniej – dr hab. Witold Stankowski)
		Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu	dr hab. inż. Mariusz Cygnar
5.	Delegatura NIK w Olsztynie	Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu	prof. dr hab. Jarosław Adam Niedojadło (wcześniej – prof. dr hab. inż. Zbigniew Walczyk)

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
6.	Delegatura NIK w Poznaniu	Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu	prof. dr hab. Bogumiła Kaniewska (wcześniej – prof. dr hab. Andrzej Lesicki)
		Politechnika Poznańska	prof. dr hab. inż. Teofil Jesionkowski (wcześniej – prof. dr hab. inż. Tomasz Łodygowski)
		Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. J. A. Komeńskiego w Lesznie	dr Janusz Poła (wcześniej – prof. dr hab. Maciej Pietrzak)
7.	Delegatura NIK w Szczecinie	Akademia Pomorska w Słupsku	prof. dr hab. inż. Zbigniew Osadowski
8.	Delegatura NIK w Warszawie	Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. K. Pułaskiego w Radomiu	prof. dr hab. Sławomir Bukowski (wcześniej – prof. dr hab. inż. Zbigniew Łukasik)
		Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach	Prof. dr hab. Mirosław Minkina (wcześniej – prof. dr hab. Tamara Zacharuk)
		Mazowiecka Uczelnia Publiczna w Płocku	prof. dr hab. Maciej Słodki

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe:	nieprawidłowe:
1.	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego	w formie opisowej	Zapewnienie uczelniom możliwości finansowania zadań z zakresu działalności dydaktycznej i badawczej w oparciu o autonomię w zakresie wyboru ścieżki rozwoju uczelni. Zainicjowanie i wdrożenie programów „Inicjatywa Doskonałości – Uczelnia Badawcza” (IDUB) oraz „Regionalna inicjatywa doskonałości”, a także przedsięwzięcia „Dydaktyczna inicjatywa doskonałości”. Prawidłowo wyłoniono uczelnie do dofinansowania, a wybór członków międzynarodowego zespołu ekspertów został dokonany ze szczególną starannością w zakresie analizy potencjalnego konfliktu interesów.	Zbyt późne rozpoczęcie prac nad projektem polityki naukowej państwa, w wyniku czego Rada Ministrów nie przyjęła polityki w ustawowym terminie. Dokonując w 2020 r. podziału części zasadniczej subwencji dla publicznych uczelni akademickich i zawodowych podjęto decyzję o zapewnieniu uczelniom środków w wysokości minimalnej, określonej w § 5 rozporządzenia w sprawie podziału subwencji, tj. na poziomie 98% albo 100% subwencji roku poprzedniego w warunkach porównywalnych co prowadziło w przypadku poszczególnych uczelni do zmniejszenia kwot oraz do ograniczenia mechanizmów pro jakościowych algorytmu podziału. Dokonanie podziału skarbowych papierów wartościowych bez udokumentowanych analiz dotyczących ich potrzeb oraz sytuacji finansowej. Nierzetelne dokonanie zwiększenia subwencji w trybie art. 368 ust. 8 ustawy PSWiN czterem uczelniom oraz dokonanie zmiany merytorycznej decyzji przyznającej Akademii Pomorskiej w Słupsku 1 mln zł, niezgodnie z przepisami postępowania administracyjnego. Nierzetelne przygotowanie dokumentów związanych ze zwiększeniem subwencji w trybie przewidzianym w art. 368 ust. 8 ustawy PSWiN, czym naruszono mechanizmy kontroli zarządczej określone w Komunikacie Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Brak przeprowadzenia analizy ryzyka, pomimo wystąpienia istotnych przesłanek do jej przeprowadzenia, w szczególności połączenie w 2019 r. dwóch części budżetowych (część 28 – Nauka oraz 38 – Szkolnictwo wyższe) w jedną część (28 – Szkolnictwo wyższe i nauka), zmianę sposobu finansowania działalności bieżącej uczelni (z dotacji podmiotowych na subwencję), sytuację spowodowaną rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 oraz jak zmiany te wpłynęły na system szkolnictwa wyższego. Weryfikacja z opóźnieniem danych w systemie POL-on w zakresie sprawozdań składanych przez uczelnie, z wykorzystania subwencji. Podjęcie z opóźnieniem w 2018 r. decyzji o zwiększeniu dotacji podmiotowej dla Wydziału Rehabilitacji Akademii Wychowania Fizycznego im. B. Czecha w Krakowie. Niezapewnienie pełnej ochrony języka polskiego przy realizacji konkursu w ramach programu IDUB.

2.	Akademia Pedagogiki Specjalnej im. M. Grzegorzewskiej w Warszawie	w formie opisowej	Realizacja „Strategii rozwoju Akademii Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej w Warszawie na lata 2012–2020”. Rzetelna realizacja obowiązku systematycznej oceny i doskonalenia programów studiów, a także ustanowienie skutecznych mechanizmów weryfikacji osiągniętych efektów uczenia się i egzekwowanie ich stosowania. Pravidłowe wydatkowanie środków publicznych oraz korzystanie z możliwości występowania o środki finansowe na realizację projektów badawczych.	Nierzetelne opracowanie Strategii rozwoju Uczelni zarówno w obszarze działalności naukowej, jak i w obszarze działalności dydaktycznej, oraz niezaktualizowanie ww. Strategii. Niedochowanie należytej staranności przy sporządzaniu sprawozdań z realizacji ww. Strategii. Niewykorzystanie w pełni możliwości wzmocnienia działalności badawczej i rozwoju naukowego pracowników. Niedopełnienie obowiązku uzyskania w roku akademickim 2019/2020 zgód od 17 nauczycieli akademickich z grupy badawczo-dydaktycznej na prowadzenie zajęć w godzinach ponadwymiarowych. Niedokonanie zmian w planie rzeczowo-finansowym na 2018 r. i 2019 r. Nierzetelne sporządzenie sprawozdania z wykonania planu rzeczowo-finansowego za 2019 r. Nieokreślenie przez Senat Akademii zasad podziału na 2020 r. środków subwencji.	Dopuszczenie(w jednym przypadku w roku akademickim 2018/2019) do prowadzenia zajęć w godzinach ponadwymiarowych w wymiarze przekraczającym dwukrotność pensum, niezgodnie z przepisami art. 127 UPSWiN.
3.	Uniwersytet w Białymstoku	pozytywna	Podjęcie działań w celu podniesienia potencjału badawczego Uczelni oraz uzyskanie wysokich ocen w procesie ewaluacji naukowej. Zwiększenie zatrudnienia nauczycieli w grupie badawczej oraz korzystanie z możliwości pozyskania środków na realizację licznych projektów badawczych. Stworzenie skutecznego systemu zapewnienia jakości kształcenia, który umożliwiał weryfikację osiągniętych efektów kształcenia oraz pozwalał na dokonywanie systematycznej oceny i doskonalenie programów studiów. Prawidłowa realizacja zadań z zakresu kształcenia w związku z umożliwieniem prowadzenia zajęć głównie przez nauczycieli akademickich, zatrudnionych w Uczelni. Przydzielanie nauczycielom w grupie badawczo-dydaktycznej godzin w liczbie nieprzekraczającej – z jednym wyjątkiem – norm określonych w przepisach. Sporządzanie rzetelnych planów rzeczowo-finansowych, na podstawie których prawidłowo wydatkowano środki publiczne, m.in. na zadania i cele wynikające z umów i decyzji o przyznaniu tych środków. Roczne sprawozdania finansowe Uczelni były poddawane badaniu firm audytorskich		

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe:	nieprawidłowe:
4.	Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży	w formie opisowej	Realizacja „Strategii Rozwoju PWSiIP w Łomży na lata 2012–2020”, w której przewidziano cele działalności dydaktycznej. Stworzenie skutecznego systemu zapewnienia jakości kształcenia, który umożliwiał weryfikację osiągniętych efektów kształcenia/uczenia się oraz pozwalał na dokonywanie systematycznej oceny i doskonalenie programów studiów. Prawidłowa realizacja zadań z zakresu kształcenia w związku m.in. z zatrudnianiem większości nauczycieli akademickich w PWSiIP, jako w pierwszym miejscu pracy oraz nieprzysługiwaniem im nadmiernej liczby zajęć dydaktycznych w ramach godzin ponadwymiarowych. Prawidłowe i celowe oraz zgodne z rzetelnie sporządzonymi planami rzeczowo-finansowymi wydatkowanie środków publicznych.	W „Strategii Rozwoju PWSiIP” nie zawarto mierników oraz wskaźników realizacji trzech (z czterech) celów strategicznych dotyczących działalności dydaktycznej, nakładów finansowych niezbędnych do osiągnięcia zakładanych celów, a jej realizacja nie była na bieżąco monitorowana.
5.	Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. prof. E. F. Szczepanika w Suwałkach	w formie opisowej	Realizacja celów i zadań w zakresie działalności dydaktycznej, wynikających ze „Strategii rozwoju PWSZ na lata 2012–2020”. Stworzenie skutecznego systemu zapewnienia jakości kształcenia, który umożliwiał weryfikację osiągniętych efektów kształcenia/uczenia się oraz pozwalał na dokonywanie systematycznej oceny i doskonalenia programów studiów. Prawidłowa realizacja zadań z zakresu kształcenia w związku z zatrudnianiem większości nauczycieli akademickich w uczelni jako w pierwszym miejscu pracy oraz niezobowiązaniem ich do realizacji nadmiernej liczby zajęć dydaktycznych w godzinach ponadwymiarowych. Sporządzanie rzetelnych planów rzeczowo-finansowych, na podstawie których prawidłowo wydatkowano środki publiczne, m.in. na zadania i cele wynikające z umów i decyzji o przyznaniu tych środków. Roczne sprawozdania finansowe były poddawane badaniu firm audytorskich.	W „Strategii rozwoju PWSZ na lata 2012–2020” nie określono mierzalnych, jednoznacznych i jasnych wskaźników realizacji celów oraz dwóch (z trzech) zadań dotyczących działalności dydaktycznej, co utrudniało ocenę stopnia realizacji założonych celów i zadań.
6.	Politechnika Gdańska	pozytywna	Opracowano i realizowano strategię rozwoju naukowego, w której określono m.in. obszary, cele i zadania strategiczne do roku 2020. Stopień osiągnięcia założonych w strategii celów i zadań monitorowano poprzez system mierników, umożliwiający śledzenie zarówno rok do roku, jak i na przestrzeni kilku lat zmian wartości przyjętych mierników, a tym samym kształtujących się trendów. Ewaluacja strategii dokonywana była m.in. w corocznych sprawozdaniach z działalności Uczelni. Wydziały Uczelni przyjęły docelowe kategorie naukowe do osiągnięcia po przeprowadzeniu procesu ewaluacji działalności naukowej.	Nauczycielom akademickim powierzano prowadzenie zajęć dydaktycznych w godzinach ponadwymiarowych, w wymiarze przekraczającym dwukrotnie roczny wymiar zajęć dydaktycznych, co było niezgodne z art. 127 ust. 7 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce, a w odniesieniu do godzin ponadwymiarowych zrealizowanych w roku akademickim 2019/2020 również z § 6 pkt 3 załącznika nr 1 do zarządzenia Rektora Politechniki Gdańskiej nr 34/2019 z 12 września 2019 r. W roku akademickim 2018/2019, dotyczyło to 17 nauczycieli akademickich (co stanowiło 1,3%

6.	Politechnika Gdańska	pozytywna	W Statucie Politechniki zawarto zapisy świadczące o podejmowaniu działań zwiększających motywację nauczycieli akademickich do szybszego uzyskiwania stopnia doktora habilitowanego. W latach 2018–2020 na Uczelni odnotowano coroczny wzrost liczby pracowników zatrudnionych w grupie pracowników badawczych oraz ich udziału wśród wszystkich nauczycieli akademickich. Nauczyciele akademicy badawczo-dydaktyczni byli zatrudniani w godzinach ponadwymiarowych, jednak z uwagi na obniżenie przez Senat Uczelni od roku akademickiego 2019/2020 pensum dydaktycznego, nie osłabiło to ich zdolności do podejmowania zadań badawczych. Nauczycielom akademickim powierzano prowadzenie zajęć ponadwymiarowych w wymiarze przewyższającym 1/4 rocznego wymiaru zajęć, co jednak odbywało się za ich zgodą – stosownie do wymogu określonego w art. 127 ust. 6 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Zgodnie z opracowanymi i wdrożonymi na Uczelni procedurami, dokonywano oceny i doskonalenia programów studiów oraz sprawdzenia, czy zostały osiągnięte efekty kształcenia. Politechnika prowadziła gospodarkę finansową na podstawie rzetelnie przygotowanych planów rzeczowo-finansowych. Otrzymane środki publiczne w postaci dotacji i subwencji były wydatkowane zgodnie z tymi planami, decyzjami w sprawie przyznania tych środków oraz dokumentami wewnętrznymi Uczelni. Roczne sprawozdania finansowe Uczelni były poddawane badaniu przez biegłych rewidentów.	ogółu nauczycieli akademickich Politechniki Gdańskiej), natomiast w kolejnym roku akademickim – 42 nauczycieli (tj. 3,0% ogółu nauczycieli akademickich Politechniki Gdańskiej).
7.	Akademia Górniczno-Hutnicza im. S. Staszica w Krakowie	pozytywna	Realizacja Strategii Rozwoju AGH, przyjętej w 2017 r., w której określono priorytety, cele, i zadania mające umożliwić realizację tych celów. Wzrost liczby nauczycieli akademickich zarówno w grupie stanowisk badawczych, jak i ich udział wśród wszystkich nauczycieli akademickich. Programy studiów podlegały ocenie i doskonaleniu. Opracowano narzędzia pozwalające ocenić, czy osiągnięte zostały efekty uczenia. Prowadzenie gospodarki finansowej na podstawie sporządzonych prawidłowo i terminowo planów rzeczowo-finansowych, opracowanych terminowo, na podstawie obowiązujących w tym zakresie przepisów. Środki finansowe przyznane przez Ministra gromadzone na odrębnym rachunku bankowym. Zgodny z przyjętymi zasadami podział subwencji na lata 2019–2020. Prawidłowe wydatkowanie i rozliczanie środków finansowych z tytułu badanych dotacji i subwencji.	W Strategii AGH nie zawarto elementów umożliwiających dokonanie obiektywnej oceny ujętych w niej celów, ponieważ nie określono wskaźników oraz mierników dotyczących stopnia realizacji celów. Ponadto w Strategii nie wskazano ram finansowych oraz potencjalnych źródeł przychodów do realizacji jej celów. W okresie objętym kontrolą nie sporządzono też sprawozdania z realizacji Strategii.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe:	nieprawidłowe:
7.	Akademia Górnicz-Hutnicza im. S. Staszica w Krakowie	pozytywna	Roczne sprawozdania finansowe Uczelni były poddawane badaniu przez firmę audytorską. Uczelnia została wyłoniona w konkursie programu Ministra IDUB, w efekcie czego otrzymała dodatkowe środki stanowiące zwiększenie subwencji.	
8.	Akademia Wychowania Fizycznego im. B. Czecha w Krakowie	pozytywna	Kontynuacja realizacji Strategii Rozwoju Uczelni, przyjętej w 2013 r., która dobiega końca w 2020 r. i rozpoczęcie przygotowania do nowej perspektywy rozwoju na kolejne lata. Uczelnia przeprofilowała wybrane kierunki studiów, jak również otworzyła nowe, co skutkowało wzrostem liczby studentów. W celu zapewnienia wysokiej jakości kształcenia Uczelnia wdrażała od 2020 r. poprawiony Uczelniany System Zapewnienia Jakości Kształcenia uwzględniający zmiany organizacyjne Uczelni, który był wykorzystywany do ewaluacji zarówno programów studiów jak i oceny efektów kształcenia. AWF dokonała istotnego przeszerzgowania pracowników w grupie badawczo-dydaktycznej oraz zleciła opracowanie raportu porównania wyników estymacji kategorii naukowej, na jaką może liczyć Uczelnia w dyscyplinie nauki o kulturze fizycznej. Gospodarka finansowa prowadzona na podstawie prawidłowo sporządzonych planów rzeczowo-finansowych. Środki finansowe przyznane przez Ministra gromadzone na odrębnym rachunku bankowym. Gospodarowanie środkami finansowymi było prowadzone w sposób scentralizowany i Uczelnia nie wprowadziła wewnętrznych zasad podziału subwencji na lata 2019–2020 na poszczególne jednostki. Prawidłowo, co do zasady, wydatkowane środki publiczne. Sprawozdania finansowe Uczelni były co roku badane przez wybrane firmy audytorskie.	W realizowanej Strategii nie zawarto elementów umożliwiających dokonanie realnej oceny ujętych w niej celów. W odniesieniu do celów strategicznych nie określono bowiem m.in.: wskaźników oraz mierników dotyczących stopnia ich realizacji, a także nakładów finansowych niezbędnych do osiągnięcia jej celów oraz efektów. Stwierdzona nieprawidłowość w ramach dotacji na 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, dotyczyła wydatkowania środków z dotacji w sposób niezwiązany bezpośrednio z przeznaczeniem i charakterem dotacji, na łączną kwotę 19,4 tys. zł za okres 2018–2020, co stanowiło 9,8% przyznanej dotacji w tym okresie. NIK zwróciła uwagę na strukturę wiekową kluczowej kadry naukowej, jak również znaczną ilość godzin ponadwymiarowych realizowanych przez grupę pracowników badawczo – naukowych, w obliczu dalszej ewaluacji Uczelni.
9.	Małopolska Uczelnia Państwowa im. Rotmistrza Piłckiego w Oświęcimiu	pozytywna	Prowadzenie działalności w sposób zgodny z przyjętą Strategią Rozwoju na lata 2015–2020. Ustanowienie, rozwijanie i realizacja Wewnętrznego Systemu Zapewnienia Jakości Kształcenia, który określał m.in. zasady współdziałania z podmiotami z otoczenia społeczno-gospodarczego MUP. Prowadzenie i rozwijanie z ww. podmiotami współpracy, która była pomocna dla celów modyfikacji programów studiów, przy ich praktycznym dostosowaniu do wymogów lokalnego rynku pracy. Rozwijanie oferty kształcenia, tj. utworzenie siedmiu nowych kierunków studiów, odpowiadających potrzebom rynku pracy. Wydatkowanie środków publicznych prawidłowo, zgodnie z rzetelnie sporządzonymi planami rzeczowo-finansowymi, oraz terminowo ich rozliczanie.	W Strategii Rozwoju na lata 2015–2020 nie określono nakładów niezbędnych do osiągnięcia celów, tj. nie wskazano ram finansowych oraz potencjalnych źródeł przychodów, a także mierników oraz wskaźników ich osiągnięcia, służących do obiektywnego pomiaru realizacji celów i zadań. NIK zwróciła uwagę na fakt, iż sprawozdanie z realizacji Strategii przyjęte zostało w I połowie 2020 r., a więc przed zakończeniem okresu jej obowiązywania. W związku z tym faktem, przy jego opracowaniu, nie mogło być wykorzystane końcowe sprawozdanie Pełnomocnika z realizacji wskaźników zapisanych w Planie działalności Uczelni na lata 2019–2020, gdyż miało ono powstać dopiero w 2021 r.

10.	Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu	pozytywna	Realizacja „Strategii Rozwoju Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu na lata 2014–2020”. Wprowadzenie Uczelnianego Systemu Zapewniania Jakości Kształcenia. Prawidłowe i celowe wydatkowanie środków publicznych. Prowadzenie gospodarki finansowej uczelni na podstawie planów rzeczowo – finansowych. Sprawozdania finansowe uczelni były poddawane corocznym badaniom przez firmę audytorską.	Przypadki nieterminowego i niekompletnego sporządzania wniosków z analizy procesu dydaktycznego przez nauczycieli akademickich. W Strategii uczelni nie określono nakładów niezbędnych do osiągnięcia celów, tj. nie określono ram finansowych oraz potencjalnych źródeł przychodów. Nie zrealizowano części celów określonych w Strategii, co spowodowane było zmianą uregulowań prawnych oraz przyjęciem wysokich wartości mierników w związku z działaniami na rzecz uzyskania uprawnień akademickich przez uczelnię.	W „Strategii działania PWSZ na lata 2014–2020” nie zawarto elementów umożliwiających dokonanie realnej oceny ujętych w niej celów, tj. nie określono m.in.: wskaźników oraz mierników dotyczących stopnia ich realizacji, nie sprecyzowano celów operacyjnych, a także nie sformułowano zapisów odnoszących do monitorowania realizacji strategii, nakładów finansowych niezbędnych do realizacji jej celów, ewaluacji lub ewentualnej aktualizacji tego dokumentu oraz osób/podmiotów odpowiedzialnych za wykonanie strategii.
11.	Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu	pozytywna	Realizacja „Strategii działania PWSZ na lata 2014-2020”. Funkcjonowanie spójnego i prawidłowo zaprojektowanego wewnętrzznego systemu zapewnienia jakości kształcenia. Programy studiów odpowiadały wymogom określonym w rozporządzeniu w sprawie studiów. Stabilny poziom liczby zatrudnionych na uczelni nauczycieli akademickich (od 147 do 154 osób) pracujących w grupie pracowników dydaktycznych i badawczo-dydaktycznych. Aktywna współpraca z różnymi podmiotami z otoczenia społeczno-gospodarczego w celu prawidłowego kształcenia na poszczególnych kierunkach oraz podejmowania inicjatyw z zakresu doskonalenia procesu dydaktycznego i rozwoju badań naukowych. Prawidłowe wydatkowanie środków publicznych. Prowadzenie gospodarki finansowej na podstawie rzetelnie sporządzanych i zatwierdzanych przez Senat PWSZ planów rzeczowo-finansowych. Sprawozdania finansowe uczelni były badane przez wybrane firmy audytorskie.		
12.	Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu	w formie opisowej	Realizacja „Strategii Rozwoju Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu na lata 2009–2019”. Przyjęcie „Strategii Rozwoju Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu na lata 2020–2030”. Realizacja procedur w zakresie ocen i doskonalenia programów studiów oraz weryfikacji realizacji efektów uczenia się. Utworzenie 34 kierunków kształcenia na studiach pierwszego i drugiego stopnia oraz na jednolitych studiach magisterskich. Wprowadzenie rozwiązań motywujących pracowników badawczo-rozwojowych do uzyskania stopnia doktora habilitowanego. Zwiększenie liczby nauczycieli akademickich zatrudnionych w grupie badawczej i spadek liczby nauczycieli zatrudnionych w grupie dydaktycznej. Wzrost w 2019 r. w stosunku do 2018 r. liczby nadanych stopni doktora i doktora habilitowanego. Wydatkowanie, co do zasady, środków publicznych zgodnie z przeznaczeniem. Sprawozdania finansowe były corocznie poddawane badaniu przez firmę audytorską.	Powierzenie nauczycielom akademickim w grupie badawczo-dydaktycznej prowadzenia zajęć w godzinach ponadwymiarowych w wymiarze przekraczającym ustawowe limity dwukrotności pensum. Wydatkowanie środków dotacji na zadania związane z zapewnieniem osobom niepełnosprawnym warunków pełnego udziału w procesie przyjmowania na studia, studia doktorskie, kształceniem na studiach i w szkołach doktorskich lub prowadzeniu działalności naukowej niegospodarnie i bez zachowania zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru środków służących osiągnięciu założonych celów. W „Strategii Rozwoju Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu na lata 2009-2019” nie zsumowano (np. liczbowo bądź procentowo) wskaźników osiągnięcia mierników/rezultatów, co uniemożliwiało dokonanie oceny, w którym momencie, i czy w ogóle, poszczególne cele oraz efekty zostały osiągnięte.	

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe:	nieprawidłowe:
13.	Politechnika Poznańska	pozytywna	Realizacja „Strategii rozwoju Politechniki do roku 2020”, w której określono cele, działania i mierniki w zakresie rozwoju naukowego oraz w zakresie działalności dydaktycznej i efektów kształcenia. Wskazanie osób odpowiedzialnych za realizację celów operacyjnych i terminy ich osiągnięcia. Liczba i udział nauczycieli akademickich w grupie stanowisk badawczych, wśród wszystkich nauczycieli akademickich nie zmniejszały się w kontrolowanym okresie. Kierunki studiów na określonych poziomach i profilach przyporządkowano do dziedzin nauki i dyscyplin naukowych lub artystycznych. Programy studiów podlegały ocenie i doskonaleniu. Opracowano i stosowano narzędzia pozwalające ocenić, czy osiągnięte zostały efekty uczenia. Uczelnia prowadziła gospodarkę finansową na podstawie rzetelnych planów rzeczowo-finansowych, opracowanych terminowo, na podstawie obowiązujących w tym zakresie przepisów. Środki finansowe przyznane przez Ministra gromadzono na odrębnym rachunku bankowym. Podział subwencji na lata 2019–2020 był zgodny z przyjętymi zasadami. Prawidłowo i celowo wydatkowane środki oraz prawidłowe rozliczanie dotacji. Roczne sprawozdania finansowe Uczelni były poddawane badaniu przez firmę audytorską.	Dla przyjętych w Strategii mierników nie określono zaplanowanych do osiągnięcia wartości liczbowych lub finansowych (wskaźników). Nie miały one nawet charakteru ogólnego np. „zwiększenie”, „poprawa”, „wzmocnienie”. Nie posiadały także funkcjonalności, które pozwalałyby na dokonanie pomiaru, na ile cele główne strategii zostały zrealizowane.
14.	Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. J. A. Komeńskiego w Lesznie	pozytywna	Działania w kierunku budowania relacji ze środowiskiem społeczno-gospodarczym, w tym kształtowanie profilu studenta odpowiadającego potrzebom rynku, poprzez studia dualne oraz współudział Rad Pracodawców przy inicjowaniu prorozwojowych zmian na kierunkach studiów. Liczba kierunków, oferowanych przez Uczelnię, wzrosła z 15 w roku akademickim 2017/2018 do 18 w roku akademickim 2020/2021, natomiast łączna liczba osób studiujących na stacjonarnych studiach utrzymywała się na podobnym poziomie. Wypracowanie kilkuetapowej procedury weryfikacji osiągniętych efektów uczenia się, co rzetelnie dokumentowano i publikowano na stronie internetowej Uczelni. Systematyczna poprawa proporcji w zatrudnieniu nauczycieli, dla których Uczelnia była dodatkowym miejscem pracy w stosunku do ogółu kadry. Praca w ramach godzin ponadwymiarowych każdorazowo wykonywana była po uzyskaniu na to zgody prowadzącego. Plany rzeczowo-finansowe Uczelni były sporządzane i przekazywane w obowiązujących terminach, a ich zmiany dokonywane były na bieżąco (za wyjątkiem planu na 2020 r.). Środki dotacji były wydatkowane w sposób prawidłowy i celowy, a roczne sprawozdania finansowe Uczelni podlegały badaniu przez firmę audytorską.	W obowiązującej w latach 2012–2020 Strategii Rozwoju Uczelni nie zostały określone wartości wskaźników (np. liczbowe lub finansowe) dla przyjętych mierników realizacji zadań. Ponadto Strategia nie była aktualizowana, a jej realizacja przed rozpoczęciem kontroli NIK nie była monitorowana. Dopiero w toku czynności kontrolnych opublikowano Strategię na stronie internetowej Uczelni, a także po raz pierwszy sporządzono sprawozdanie z jej wykonania. W jednym przypadku dopuszczono do prowadzenia zajęć w godzinach ponadwymiarowych (w roku akademickim 2018/2019), w wymiarze przekraczającym dwukrotność rocznego wymiaru tych zajęć, co było niezgodne z art. 127 ust. 7 ustawy PSWiN. W planie finansowo-rzeczowym na 2020 r. nie ujęto zwiększenia wysokości subwencji w wysokości 481,3 tys. zł, wynikającego z ogłoszonego w dniu 27 maja 2020 r. komunikatu Ministra, co w konsekwencji skutkowało заниżeniem wykazanej planowanej kwoty przychodów Uczelni na 2020 rok.

15.	Akademia Pomorska w Słupsku	pozytywna	Opracowanie i realizacja strategii w zakresie rozwoju naukowego Uczelni oraz działalności i efektów uczenia; wzrost liczby nauczycieli akademickich zatrudnionych w grupie dydaktycznej oraz badawczo-dydaktycznej; przyjęte zasady motywowania nauczycieli do uzyskiwania stopnia naukowego doktora habilitowanego; przeprowadzanie oceny i doskonalenia programów studiów; opracowanie i wdrożenie skutecznego sposobu weryfikacji osiągniętych efektów uczenia; rzetelne sporządzanie planów rzeczowo-finansowych; prawidłowe i celowe wydatkowanie środków finansowych z tytułu dotacji i subwencji.		
16.	Uniwersytet Technologiczno- -Humanistyczny im. K. Pułaskiego w Radomiu	w formie opisowej	Opracowanie Strategii rozwoju na lata 2017–2021 obejmującej cztery obszary, w tym m.in. obszar nauki i dydaktyki, dla których wyznaczono główne cele strategiczne i szczegółowe cele operacyjne oraz wskaźniki, mierniki i instrumenty ich realizacji oraz osoby i komórki odpowiedzialne za realizację poszczególnych celów. Dokonywanie oceny i doskonalenia programów studiów, a także weryfikowanie efektów kształcenia na podstawie wewnętrznej procedury zapewnienia jakości kształcenia. Prowadzenie gospodarki finansowej na podstawie planów rzeczowo-finansowych, w których dokonywano stosownych zmian w zakresie zwiększeń wydatków – na podstawie decyzji Ministra. Gromadzenie dotacji i subwencji na odrębnych rachunkach bankowych. Wykorzystanie środków publicznych zgodnie z przeznaczeniem. Sprawozdania finansowe były poddawane badaniu przez biegłego rewidenta.	W Strategii rozwoju na lata 2017–2021 dla przyjętych wskaźników nie oszacowano wartości, które Uczelnia planowała osiągnąć, co mogło utrudniać dokonanie oceny, czy poszczególne cele zostały osiągnięte. W Strategii nie wskazano także źródeł finansowania kosztów działalności dydaktycznej i badawczej oraz nie określono docelowych kategorii naukowych dla poszczególnych dyscyplin po przeprowadzeniu procesu ewaluacji naukowej. Zmniejszyła się liczba nauczycieli w grupie badawczo-dydaktycznej przy jednoczesnym wzroście liczby nauczycieli w grupie dydaktycznej, co może mieć wpływ na wyniki planowanej na 2022 r. ewaluacji jakości działalności naukowej. Utworzono pięć nowych kierunków studiów, z których dwa, do końca listopada 2020 r., nie zostały uruchomione. Ze względu na zbyt małą liczbę kandydatów zlikwidowano lub wstrzymano studia na sześciu kierunkach. Ponadto na trzech kierunkach studiów I stopnia w roku akademickim 2018/2019 prowadzone było kształcenie tylko na ostatnim roku studiów. W 2021 r. planowane jest formalne zlikwidowanie tych studiów.	
17.	Uniwersytet Przyrodniczo- -Humanistyczny w Siedlcach	pozytywna	Opracowanie „Strategii Rozwoju na lata 2019–2026”, w której uwzględniono działalność dydaktyczną i naukową, jednakże nie określono docelowych kategorii naukowych dla poszczególnych dyscyplin po przeprowadzeniu procesu ewaluacji i tym samym nie ustanowiono docelowych wskaźników w rozwoju Uczelni. Programy studiów podlegały ocenie i doskonaleniu, a osiągnięte efekty uczenia studentów były monitorowane. Rzetelne i zgodne z przyjętymi zasadami sporządzanie planów rzeczowo – finansowych oraz dokonywanie zmian w zakresie wydatków na podstawie decyzji Ministra o zwiększeniu w wysokości przyznaných środków finansowych z budżetu państwa (dotacji i subwencji) na realizowane zadania dotyczące kształcenia studentów.		

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe:	nieprawidłowe:
17.	Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach	pozytywna	Niedokonanie zmiany w planie na 2018 r., mimo zwiększenia dotacji, co wynikało z faktu, że Minister przekazał ją dopiero 31 grudnia 2018 r. Prawidłowo i celowo wydatkowane środki publiczne. NIK zwróciła uwagę na niskie wykorzystanie w 2019 r. środków finansowych na utrzymanie potencjału badawczego wynoszące jedynie 4,4% subwencji w relacji do środków przeznaczonych na utrzymanie potencjału dydaktycznego.	
18.	Mazowiecka Uczelnia Publiczna w Płocku	opisowa	Strategia rozwoju Uczelni na lata 2016–2020 określała liczne i szczegółowe działania na rzecz realizacji założonych celów. Uczelnia dokonywała oceny i doskonalenia programów studiów, a także weryfikowała efekty kształcenia, na podstawie wewnętrznej procedury zapewnienia jakości kształcenia. Prowadząc kształcenie Uczelnia współpracowała z otoczeniem społeczno-gospodarczym. Gospodarka finansowa Uczelni realizowana była na podstawie planów rzeczowo – finansowych, w których dokonywano stosownych zmian w zakresie zwiększeń wydatków na podstawie decyzji Ministra. Otrzymane dotacje i subwencje gromadzone były na odrębnych rachunkach bankowych, a objęta badaniem dotacja na zadania związane z zapewnieniem osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie przyjmowania na studia, do szkół doktorskich, kształcenia na studiach i w szkołach doktorskich lub prowadzenia działalności naukowej została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem. Prawidłowo wydatkowano również dodatkowe środki finansowe przyznane w ramach przedsięwzięcia „Dydaktyczna inicjatywa doskonałości”. Sprawozdania finansowe Uczelni przedstawiały rzetelny obraz sytuacji majątkowej i finansowej, były zgodne z jej Statutem oraz zostały sporządzone na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych.	Dla celów założonych w Strategii rozwoju Uczelni nie ustalono mierzalnych wskaźników (mierników) ich wykonania, co uniemożliwia rzetelną ocenę stopnia realizacji poszczególnych działań, a tym samym celów Strategii. NIK jako nierzetelne oceniła sankcjonowanie przez Uczelnię przygotowanych przez nią uprzednio gotowych wzorców opinii w kwestii utworzenia nowych kierunków kształcenia jako samodzielnych opinii interesariuszy zewnętrznych, będących podstawą decyzji o uruchomieniu takich kierunków. Jednocześnie opinie, sporządzone według gotowego wzorca, nie posiadały żadnych walorów poznawczych i jedynie w sposób formalny czyniły zadość wymogowi uzyskania takiej opinii.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Stosownie do art. 7 ust. 1 UPSWiN uczelnie, wraz z innymi instytucjami, tworzą system szkolnictwa wyższego i nauki.

Ustrój i organizacja uczelni

Zgodnie z art. 9 ust. 1 UPSWiN uczelnia posiada osobowość prawną, i jest autonomiczna na zasadach określonych w ustawie (art. 9 ust. 2 ww. ustawy).

Zgodnie z art. 11 ust. 1 UPSWiN podstawowymi zadaniami uczelni są:

- 1) prowadzenie kształcenia na studiach;
- 2) prowadzenie kształcenia na studiach podyplomowych lub innych form kształcenia;
- 3) prowadzenie działalności naukowej, świadczenie usług badawczych oraz transfer wiedzy i technologii do gospodarki;
- 4) prowadzenie kształcenia doktorantów;
- 5) kształcenie i promowanie kadr uczelni;
- 6) stwarzanie osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w:
 - a) procesie przyjmowania na uczelnię w celu odbywania kształcenia,
 - b) kształceniu,
 - c) prowadzeniu działalności naukowej;
- 7) wychowywanie studentów w poczuciu odpowiedzialności za państwo polskie, tradycję narodową, umacnianie zasad demokracji i poszanowanie praw człowieka;
- 8) stwarzanie warunków do rozwoju kultury fizycznej studentów;
- 9) upowszechnianie i pomnażanie osiągnięć nauki i kultury, w tym przez gromadzenie i udostępnianie zbiorów bibliotecznych, informacyjnych i archiwalnych;
- 10) działanie na rzecz społeczności lokalnych i regionalnych.

Natomiast stosownie do art. 11 ust. 2 UPSWiN podstawowym zadaniem uczelni zawodowej jest również prowadzenie kształcenia specjalistycznego. Dodatkowo w ust. 3 określono, że zadania, o których mowa w ust. 1 pkt 3, 4 i pkt 6 lit. c, nie są podstawowymi zadaniami uczelni zawodowej.

Stosownie do art. 13 ust. 1 pkt 1–2 UPSWiN uczelnia jest uczelnią publiczną, jeżeli jest utworzona przez organ państwa albo uczelnią niepubliczną, jeżeli jest utworzona przez osobę fizyczną albo osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego albo państwowa albo samorządowa osoba prawna (założyciel). Zgodnie z art. 13 ust. 2 UPSWiN uczelnia jest uczelnią akademicką albo zawodową.

W myśl przepisów ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, organy uczelni otrzymały uprawnienia do określenia swojej organizacji wewnętrznej w statucie. Stosownie do art. 34 ust. 1 UPSWiN statut określa zasady organizacji i funkcjonowania uczelni, w szczególności:

- 1) sposób powoływania i odwoływania organów uczelni, w tym podmioty uprawnione do wskazywania kandydatów na rektora oraz sposób organizowania wyborów do organów uczelni;
- 2) skład rady uczelni oraz senatu;
- 3) zasady i tryb funkcjonowania rady uczelni, senatu i kolegium elektorów;

- 4) zasady sprawowania wewnętrznego nadzoru nad aktami wydawanymi przez organy uczelni;
- 5) typy jednostek organizacyjnych uczelni;
- 6) funkcje kierownicze w uczelni;
- 7) zasady powoływania osób do pełnienia funkcji kierowniczych w uczelni i ich odwoływania;
- 8) tryb nadawania tytułu doktora honoris causa;
- 9) zasady prowadzenia działalności gospodarczej przez uczelnię;
- 10) zasady dysponowania mieniem uczelni;
- 11) tryb nadawania regulaminu organizacyjnego;
- 12) przepisy porządkowe dotyczące odbywania zgromadzeń.

Przepis art. 34 ust. 5 UPSWiN stanowi, że typami jednostek organizacyjnych uczelni, o których mowa w ust. 1 pkt 5, mogą być w szczególności wydziały, instytuty, katedry, zakłady, centra i kolegia.

Prowadzenie przez uczelnie studiów na kierunkach

Stosownie do art. 64 ust. 1 pkt 1–3 UPSWiN studia są prowadzone na poziomie studiów I stopnia, studiów II stopnia albo jednolitych studiów magisterskich. Zgodnie z art. 64 ust. 2 pkt 1–2 studia są prowadzone na profilu praktycznym, na którym połowa punktów ECTS jest przypisana zajęciom kształtującym umiejętności praktyczne albo ogólnokademyckim, na którym ponad połowę punktów ECTS jest przyznawana zajęciom związanym z prowadzoną w uczelni działalnością naukową.

Stosownie do § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie studiów kierunki: 1) lekarski, 2) lekarsko-dentystyczny, 3) analityka medyczna, 4) farmacja, 5) fizjoterapia, 6) weterynaria, 7) prawo, 8) prawo kanoniczne, 9) pedagogika przedszkolna i wczesnoszkolna, 10) pedagogika specjalna, są prowadzone jako jednolite studia magisterskie. Natomiast ust. 2 tego przepisu stanowi, że kierunki studiów: 1) architektura, 2) teologia, 3) aktorstwo, 3a) aktorstwo teatru lalek, 4) konserwacja i restauracja dzieł sztuki, 5) psychologia, 6) realizacja obrazu filmowego, telewizyjnego i fotografii, 7) reżyseria, 8) scenografia, 9) grafika, 10) malarstwo, 11) rzeźba, 12) na których kształcą się wyłącznie kandydatów na żołnierzy, mogą być prowadzone jako jednolite studia magisterskie.

Nauczyciele akademicy

Stosownie do art. 112 UPSWiN pracownikami uczelni są nauczyciele akademicy oraz pracownicy niebędący nauczycielami akademickimi.

Stosownie do art. 114 UPSWiN nauczycieli akademickich zatrudnia się w grupach pracowników:

- 1) dydaktycznych;
- 2) badawczych;
- 3) badawczo-dydaktycznych.

Do podstawowych obowiązków nauczyciela akademickiego (art. 115 ust. 1 pkt 1–3 ww. ustawy) będącego pracownikiem:

- 1) dydaktycznym – należy kształcenie i wychowywanie studentów lub uczestniczenie w kształceniu doktorantów;
- 2) badawczym – należy prowadzenie działalności naukowej lub uczestniczenie w kształceniu doktorantów;

- 3) badawczo-dydaktycznym – należy prowadzenie działalności naukowej, kształcenie i wychowywanie studentów lub uczestniczenie w kształceniu doktorantów.

Stosownie do art. 127 ust. 1 UPSWiN nauczyciela akademickiego obowiązuje system zadaniowego czasu pracy.

Zgodnie z art. 127 ust. 2 UPSWiN roczny wymiar zajęć dydaktycznych wynosi:

- 1) do 240 godzin dydaktycznych – dla pracownika badawczo-dydaktycznego,
 - 2) do 180 godzin dydaktycznych – dla pracownika badawczo-dydaktycznego zatrudnionego na stanowisku profesora,
 - 3) do 360 godzin dydaktycznych – dla pracownika dydaktycznego,
 - 4) do 540 godzin dydaktycznych – dla pracownika dydaktycznego zatrudnionego na stanowisku lektora lub instruktora, jeżeli statut uczelni przewiduje takie stanowisko
- przy czym jedna godzina dydaktyczna wynosi 45 minut.

Stosownie do art. 127 ust. 3 UPSWiN, do rocznego wymiaru zajęć dydaktycznych zalicza się czas przeznaczony na kształcenie doktorantów.

W ust. 4 tego przepisu określono, że zasady ustalania zakresu obowiązków nauczycieli akademickich dla poszczególnych grup pracowników i rodzajów stanowisk, rodzaje zajęć dydaktycznych objętych zakresem tych obowiązków, w tym wymiar zajęć dydaktycznych oraz innych obowiązków dla poszczególnych stanowisk, oraz zasady obliczania godzin dydaktycznych określa regulamin pracy. Stosownie do art. 127 ust. 5 UPSWiN, zajęcia dydaktyczne mogą być wykonywane również poza uczelnią na zasadach określonych w regulaminie pracy.

Stosownie do art. 127 ust. 6 UPSWiN w szczególnych przypadkach, uzasadnionych koniecznością realizacji programu studiów, nauczyciel akademicki może być obowiązany do prowadzenia zajęć dydaktycznych w godzinach nadwymiarowych, w wymiarze nieprzekraczającym:

- 1) 1/4 rocznego wymiaru zajęć dydaktycznych – dla pracownika badawczo-dydaktycznego;
- 2) 1/2 rocznego wymiaru zajęć dydaktycznych – dla pracownika dydaktycznego.

Zgodnie z art. 127 ust. 7 UPSWiN, nauczycielowi akademickiemu, za jego zgodą, może być powierzono prowadzenie zajęć dydaktycznych w godzinach nadwymiarowych w wymiarze nieprzekraczającym dwukrotności rocznego wymiaru zajęć dydaktycznych. Zgodnie z art. 127 ust. 8 UPSWiN nauczyciela akademickiego będącego w ciąży lub wychowującego dziecko do ukończenia przez nie 4. roku życia nie można zatrudniać w godzinach nadwymiarowych bez jego zgody.

Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce weszła w życie od 1 października 2018 r., za wyjątkiem części przepisów np. regulujących zasady finansowania uczelni, które weszły w życie od 1 stycznia 2019 r. Stosownie do jej przepisów Minister przyznaje środki finansowe publicznej uczelni akademickiej w formie subwencji m.in. na:

Finansowanie uczelni
i prowadzenie przez uczelnie
gospodarki finansowej

- 1) utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego, w tym:
 - kształcenie studentów studiów stacjonarnych,
 - utrzymanie i rozwój uczelni, w tym domów i stołówek studenckich oraz realizację inwestycji w obszarze działalności dydaktycznej,
 - rozwój zawodowy pracowników uczelni (art. 365 pkt 1 lit. a–c i art. 371 ust. 1 UPSWiN);
- 2) utrzymanie i rozwój potencjału badawczego, w tym:
 - prowadzenie działalności naukowej,
 - realizację inwestycji w obszarze działalności badawczej,
 - kształcenie w szkole doktorskiej,
 - komercjalizację wyników działalności naukowej know-how związanego z tymi wynikami,
 - Program IDUB,
 - Program „Regionalna inicjatywa doskonałości” (art. 365 pkt 2 lit. a–f i art. 371 ust. 1 UPSWiN).

Środki finansowe w formie dotacji podmiotowej Minister przyznaje publicznej uczelni akademickiej m.in. na:

- 1) świadczenia z art. 86 ust. 1 pkt 1–4 (stypendia socjalne, stypendia dla osób niepełnosprawnych, zapomogi, stypendia rektora, art. 365 pkt 3 i art. 371 ust. 2 UPSWiN);
- 2) utrzymanie aparatury naukowo-badawczej lub stanowiska badawczego unikatowego w skali kraju specjalnej, utrzymanie infrastruktury informatycznej (art. 365 pkt 5 lit. a i b i art. 371 ust. 2 ww. ustawy);
- 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 (art. 365 pkt 6 art. 371 ust. 2 UPSWiN).

Środki finansowe w formie dotacji celowej Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego przyznaje publicznej uczelni akademickiej na inwestycje związane z kształceniem i działalnością naukową (art. 365 pkt 4 lit. a i b oraz art. 371 ust. 3 ww. ustawy).

Dodatkowo na mocy przepisu art. 238 ust. 2 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, uczelnie otrzymują dotacje, o których mowa w art. 94b ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy uchylonej⁵⁴ do dnia 31 grudnia 2023 r. na zasadach dotychczasowych. Przy czym art. 94b ust. 1 pkt 4 uchylonej ustawy dotyczył tylko uczelni niepublicznych.

Zgodnie z art. 408 ust. 1 UPSWiN uczelnia publiczna prowadzi samodzielną gospodarkę finansową na podstawie planu rzeczowo-finansowego, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Stosownie do art. 408 ust. 3 uczelnia prowadzi rachunkowość zgodnie z przepisami o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad określonych w niniejszej ustawie. Natomiast ust. 4 tego artykułu stanowi, że w uczelni rokiem obrotowym jest rok kalendarzowy.

⁵⁴ Przepis art. 94b ust. 1 ust. 5 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym stanowił, że w budżecie państwa jest określana dotacja podmiotowa na dofinansowanie zadań projakościowych, przeznaczona na finansowanie zwiększenia wysokości stypendiów doktoranckich, o których mowa w art. 200a, dla nie więcej niż 30% najlepszych doktorantów.

Zgodnie z art. 409 ust. 1 pkt 1–2 UPSWiN uczelnia posiada fundusze: stypendialny oraz wsparcia osób niepełnosprawnych. Uczelnia publiczna natomiast posiada fundusz zasadniczy oraz inne fundusze, których utworzenie przewidują odrębne przepisy lub statut (art. 409 ust. 2 pkt 1–2). Stosownie do art. 409 ust. 3 UPSWiN zysk netto uczelni publicznej przeznaczają się na fundusz zasadniczy natomiast w ust. 4 określono, że stratę netto uczelni publicznej pokrywa się z funduszu zasadniczego.

Stosownie do art. 410 UPSWiN roczne sprawozdanie finansowe uczelni publicznej podlega badaniu przez firmę audytorską. Wyboru firmy audytorskiej dokonuje rada uczelni.

6.3. Finansowanie publicznego szkolnictwa wyższego w innych krajach

Główne źródła finansowania

Dla większości publicznych instytucji szkolnictwa wyższego krajów OECD bezpośrednie finansowanie rządowe jest największym źródłem przychodów⁵⁵. Ponadto źródła przychodów uczelni stanowią:

- opłaty wnoszone przez studentów krajowych;
- opłaty dla studentów zagranicznych;
- granty i kontrakty badawcze;
- zapisy i inne formy darowizn filantropijnych;
- transfer wiedzy (np. usługi doradcze) i dochody z własności intelektualnej (np. licencje i patenty);
- handel (np. przychody z inwestycji, opłaty za zakwaterowanie studentów, sprzedaż usług i wynajem obiektów na konferencje).

Tylko niewielka grupa krajów oferuje rządowe, bezpośrednie finansowanie prywatnych uczelni (np. Australia, Chorwacja Estonia, czy też Nowa Zelandia). W tym przypadku polega ono na przeznaczaniu funduszy państwowych na wybrane programy edukacyjne i badawcze oraz na kierunki studiów, które są w nie dość efektywny sposób realizowane są przez publiczne szkoły wyższe (przykładem takich kierunków są np.: medycyna i weterynaria). W krajach o dużej liczbie prywatnych uczelni takich jak np. Wielka Brytania i Stany Zjednoczone główny ciężar finansowania kosztów uczelni ponoszą studenci poprzez czesne (często wspierane przez publiczne systemy kredytowe).

W krajach OECD panuje powszechna zgoda, co do tego, że systemy finansowania szkolnictwa wyższego powinny opierać się na zasadach zapewniających, że uczelnie koncentrują się na:

- zapewnieniu wysokiej jakości edukacji i szkoleń, które odpowiadają potrzebom osób uczących się, pracodawcom i społeczności;
- wspieraniu równego dostępu do nauki – system finansowania ma zachęcać do uczestnictwa grupy, które mogą skorzystać na szkolnictwie wyższym, ale są obecnie niedostatecznie reprezentowane w tym systemie;
- dostarczaniu strategicznie ważnych programów, które odpowiadają potrzebom krajowym i regionalnym – system finansowania musi zachęcać sieć instytucji szkolnictwa wyższego do wykreowania absolwentów posiadających umiejętności ważne w skali kraju;
- dołożeniu starań, aby badania naukowe stanowiły podstawę współpracy z przemysłem i innymi partnerami zewnętrznymi w zakresie innowacji, przy jednoczesnym zapewnieniu, że studenci programów opartych na tych badaniach rozwijają umiejętności, które mogą pomóc im stać się innowacyjnymi pracownikami oraz efektywnymi członkami kadr kierowniczych.

⁵⁵ Podstawowe źródło: *The allocation of public funding to higher education institutions* opracowanie OECD i Libray na podstawie artykułów i książek wydanych przede wszystkim w 2019 i 2020 r.

Odpowiedzialność za projekty finansowania na wysokim szczeblu i politykę strategiczną wobec nauczania wyższego w przeważającej większości krajów OECD spoczywa na właściwym ministrze ds. szkolnictwa wyższego. Rządy mogą powoływać organy pośredniczące, które są odpowiedzialne za zarządzanie relacjami między rządem a instytucjami szkolnictwa wyższego, w tym za ustalanie polityki operacyjnej finansowania i wdrażanie systemu finansowania. Przykłady organów pośredniczących obejmują: agencje podlegające ministrom ds. szkolnictwa wyższego, rady finansujące lub rady systemów uniwersyteckich. Powierzenie odpowiedzialności za planowanie i alokację budżetu quasi-autonomicznym organom publicznym odzwierciedla troskę o zapewnienie, aby finansowanie szkolnictwa wyższego było przydzielane z zachowaniem politycznej neutralności, ciągłości i wiedzy fachowej.

Te instytucje pośredniczące są powszechne w anglojęzycznych systemach szkolnictwa wyższego, w tym w Anglii, Nowej Zelandii, Irlandii i wielu stanach amerykańskich. Na przykład w Nowej Zelandii rząd ustala całkowitą kwotę finansowania dostępnego dla szkolnictwa wyższego i określa szeroką politykę finansowania, korzystając z porad Ministerstwa Edukacji. Komisja ds. Szkolnictwa Wyższego (agencja pośrednicząca) ustala zasady operacyjne finansowania, przydziela fundusze instytucjom za pomocą wytycznych inwestycyjnych oraz monitoruje wyniki edukacyjne i finansowe instytucji.

W wielu krajach federalnych konstytucja i prawo zazwyczaj określają szkolnictwo wyższe, jako główny obowiązek rządów stanowych. Dzieje się tak na przykład w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie, Niemczech, Szwajcarii i Belgii.

Publiczny system finansowania instytucji szkolnictwa wyższego istnieje obok innych instytucjonalnych źródeł przychodów. Ważne jest, aby przychody przypadające na jednego studenta otrzymywane przez instytucje były wystarczające, aby uniknąć konieczności dokonywania przez nie zmian lub cięć w programach nauczania, czy też programach badawczych w celu utrzymania się w budżecie, a tym samym uniknięcia ryzyka obniżenia jakości ich pracy uczelni. Odpowiednie poziomy finansowania są również ważne, aby zapewnić, że instytucja może zgromadzić wystarczającą nadwyżkę, aby zapewnić zabezpieczenie przed wstrząsami finansowymi i stworzyć rezerwy, które instytucje mogą wykorzystać do zainwestowania w poprawę ich funkcjonowania. Jednocześnie dochody muszą być odpowiednio ograniczone, aby stworzyć zachęty do skutecznego zarządzania instytucjami i strategicznego spojrzenia na przyszłe inwestycje.

Ustalanie poziomu finansowania

Większość rządów corocznie zapewnia operacyjne finansowanie instytucjom szkolnictwa wyższego, podczas gdy niektóre działają w systemie wieloletniego finansowania. Roczne finansowanie oznacza, że może ono być częściej dostosowywane w odpowiedzi na zmiany popytu na szkolnictwo wyższe. Wieloletnie finansowanie pozwala instytucjom na planowanie z większą pewnością i zapewnia im pewien stopień stabilności, który może wzmocnić ich strategiczne zachowania. Jednak w wieloletnim systemie finansowania instytucje mogą mieć mniejsze możliwości zwiększenia

Okresy finansowania

liczby przyjęć studentów w odpowiedzi na nieprzewidziany wzrost popytu. W kilku systemach prawnych, w tym w Austrii, Luksemburgu i Brandenburgii (Niemcy), ustanowiono wieloletni okres finansowania.

Subwencje operacyjne są przyznawane instytucjom szkolnictwa wyższego przy użyciu różnych mechanizmów alokacji, w tym: budżetowania liniowego (budżetowanie poszczególnych pozycji), dotacji, finansowania konkretnych projektów, tworzeniem funduszy związanych z umowami dotyczącymi wyników uczelni, a wreszcie finansowania uwzględniającego koszty studiów przypadającego na studenta.

Budżetowanie liniowe jest obecnie stosowane stosunkowo rzadko w krajach OECD (takie budżetowanie stosują nadal np. w Grecji, Korei i Meksyku). Budżetowanie liniowe polega na finansowaniu pozycji i/lub działań w ramach instytucji szkolnictwa wyższego i nakładają surowe ograniczenia (lub zakazy) na realokację środków między liniami budżetowymi.

Mechanizmy alokacji środków publicznych

Subwencje są głównym sposobem dostarczania środków szkołom wyższym. W większości systemów instytucje szkolnictwa wyższego otrzymują podstawowe, stałe fundusze na pokrycie kilku kategorii wydatków, takich jak dydaktyka, bieżące koszty operacyjne oraz, w niektórych przypadkach, podstawowa działalność badawcza. Instytucje naukowe są głównie odpowiedzialne za podział i dystrybucję wewnętrzną funduszy, zgodnie z ich potrzebami i priorytetami strategicznymi.

Niektóre systemy dzielą subwencje na szerokie kategorie, takie jak na przykład nauczanie i badania, lub przeznaczają część subwencji na konkretne zadania, takie jak poszerzenie dostępu dla grup osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji (np. finansowej lub zdrowotnej). Instytucje mogą generalnie przenosić fundusze w ramach szerokich kategorii, takich jak nauczanie i badania (jak np. w Islandii lub Szwecji); nauczanie, badania i infrastruktura (np. Łotwa lub Litwa); wynagrodzenia i koszty operacyjne (np. Portugalia) lub koszty inwestycyjne i operacyjne (np. Francja).

W większości krajów OECD system finansowania na podstawie osiągniętych wyników jest istotnym elementem pozyskiwania przychodów obok subwencji. Poniższa tabela przedstawia przykłady wybranych wskaźników osiągniętych wyników za, które uczelnie otrzymują dodatkowe finansowanie.

Tabela nr 1

Wybrane wskaźniki finansowania uczelni

	Wynik wejściowy	Aktywność	Produkt	Wynik
Nauczanie	Liczba osób przyjętych na studia licencjackie i studia magisterskie; wskaźnik stosunku liczby studentów do liczby pracowników naukowych	Studenci, którzy zdawali egzamin i, i którzy je zdali w standardowym czasie kolejnych lat studiów; uzyskane wyniki egzaminów	Uzyskane stopnie licencjackie i magisterskie; ukończenie studiów w standardowym czasie studiów	Wskaźnik zatrudnienia absolwentów; liczba studentów zagranicznych, którzy zakończyli studia
Badania	Kandydaci na studia doktoranckie	Zgłoszenia patentowe	Przyznane stopnie doktoranckie; udane zgłoszenia patentowe; uzyskane zewnętrzne finansowanie badań; publikacje; dochód z transferu nauki i technologii; dorobek wydawniczy i badawczy	
Zaangażowanie w opiekę socjalną	Liczba personelu i godzin poświęconych na opiekę socjalną		Uzyskane finansowanie unijne/międzynarodowe	Wskaźniki związane z różnorodnością społeczną; przegląd planów strategicznych uczelni; struktura i jakość personelu

Źródło: The allocation of public funding to higher education institution opracowanie OECD i Libray.

Większość krajów OECD stara się uwzględnić teoretyczne lub oczekiwane koszty poszczególnych kierunków studiów w swoich stawkach finansowania. Przedmioty o wysokich kosztach – takie jak medycyna, inżynieria, niektóre nauki przyrodnicze lub sztuka – otrzymują wyższe poziomy finansowania niż dziedziny o niższych kosztach, takie jak nauki humanistyczne i społeczne. I tak np. w Stanach Zjednoczonych do kalkulacji wysokości subwencji przypisuje się różne wagi (przeliczniki) w zależności czy są to studia licencjackie, magisterskie czy doktoranckie. Wagi przypisywane są również do kosztów związanych z kierunkami studiów (jeden z najwyższych przeliczników ma kierunek farmacji). W Holandii stosują trzy poziomy finansowania na studenta (niski, średni i wysoki) w zależności od różnic w kosztach nauczania. Różnice te wynikają z kierunku studiów (na przykład farmacja ma status wysoki, dziennikarstwo średni, a kształcenie nauczycieli niski). Inny przykład pochodzi z Wielkiej Brytanii, gdzie formuła finansowania uwzględnia liczbę zapisanych studentów i szacunkowy koszt prowadzenia zajęć w różnych dyscyplinach naukowych, pomniejszony o dochody generowane przez opłaty studentów. Największe fundusze przypadają na studenta studiującego na kierunkach medycznych lub weterynarii. Dużo mniejsze fundusze przeznaczone są na studenta np. nauk przyrodniczych lub archeologii, a najmniejsze w przypadku studiującego nauki humanistyczne lub społeczne.

Niezmiernie ważnym czynnikiem finansowania instytucji szkolnictwa wyższego jest publiczna odpowiedzialność za to finansowanie. Odpowiedzialność za finansowanie musi działać na dwóch poziomach:

- zapewnienie, że pieniądze zostały odpowiednio wydane na cele, na które zostały przeznaczone, innymi słowy, ocena rzetelności, ceowości wydatków;
- odpowiedzialność strategiczna czyli pewność, że finansowane instytucje uzyskały wyniki, które rząd oczekiwał przy przydzielaniu środków.

6.4. Badanie kwestionariuszowe NIK

W trakcie przeprowadzania kontroli działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli, przeprowadziła badanie kwestionariuszowe wśród rektorów uczelni publicznych akademickich i zawodowych.

Kwestionariusz zawierał pytania zamknięte i składał się z 12 zagadnień w przypadku uczelni akademickich oraz z siedmiu pytań w przypadku uczelni zawodowych. Tematem badania były m.in. subwencja i sposób jej podziału, struktura nauczycieli akademickich, udział procentowy wynagrodzeń nauczycieli akademickich w kosztach oraz opinie rektorów uczelni na temat wpływu przepisów ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce na zarządzanie uczelnią, jakość kształcenia i działalności badawczej.

Najwyższa Izba Kontroli uzyskała informacje od rektorów 111 uczelni publicznych⁵⁶.

Podstawa prawna
przeprowadzenia badań
kwestionariuszowych

Zagadnienia
objęte badaniem

Liczba respondentów

UCZELNIE AKADEMICKIE I ZAWODOWE

1. Jaka jest liczba nauczycieli akademickich zatrudnionych w uczelni w roku akademickim 2020/2021 (dane dotyczą osób zatrudnionych zarówno w pełnym i jak i niepełnym wymiarze czasu pracy łącznie z osobami czasowo nieobecnymi z powodu urlopów macierzyńskich, wychowawczych, naukowych i zdrowotnych)?

Wyniki badania
kwestionariuszowego

Rok akademicki 2020/2021		
	Uczelnie Akademickie	Uczelnie Zawodowe
Łączna liczba nauczycieli	73 165	3 800
w tym, pracowników badawczo-dydaktycznych;	51 026	728
pracowników dydaktycznych;	19 261	3 401
pracowników badawczych	2 885	11

2. Jaki udział w kosztach ogółem uczelni miały koszty wynagrodzeń nauczycieli akademickich w latach 2018–2020 (uwzględniając koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi i wliczając również umowy cywilnoprawne)?

Uczelnie Akademickie			Uczelnie Zawodowe		
Udział w kosztach ogółem w 2018 r.	Udział w kosztach ogółem w 2019 r.	Udział w kosztach ogółem w 2020 r (plan)	Udział w kosztach ogółem w 2018 r.	Udział w kosztach ogółem w 2019 r.	Udział w kosztach ogółem w 2020 r. (plan)
Średnie (%)					
44,47	43,66	43,29	50,32	50,46	50,82

⁵⁶ Zebrano informacje od rektorów 85 uczelni akademickich i 26 uczelni zawodowych.

3. Jaka kwotę subwencji uczelnie otrzymały od Ministra w latach 2019–2020 r. (w zł)?

Uczelnie Akademickie		Uczelnie Zawodowe	
2019 r.	2020 r. (wg stanu na 30 września)	2019 r.	2020 r. (wg stanu na 30 września)
13 592 771 308	11 053 993 072	561 599 404	495 061 964

4. Jakie działania mają szczególny wpływ na wysokość subwencji (najczęściej powtarzające się odpowiedzi)?

Uczelnie Akademickie	Uczelnie Zawodowe
a) zatrudnienie nauczycieli akademickich ze stopniem doktora habilitowanego albo z tytułem profesora (71,76% odpowiedzi), b) przyjęcie większej liczby studentów na studia stacjonarne (50,59%), c) zatrudnienie nauczycieli akademickich z zagranicy (35,29%)	a) przyjęcie większej liczby studentów na studia stacjonarne (88,49%), b) zatrudnienie nauczycieli akademickich ze stopniem doktora habilitowanego albo z tytułem profesora (69,23%)

5. Jaki udział w przychodach stanowiły w latach 2019–2020 subwencje i dotacje przedmiotowe (średnia dla populacji badanej)?

Lata	Uczelnie Akademickie		Uczelnie Zawodowe	
	2019	2020 (stan na 30 września)	2019	2020 (stan na 30 września)
Subwencja od Ministra nadzorującego	67,73%	71,43%	77,63%	78,75%
Dotacje przedmiotowe	6,04%	6,19%	0,35%	0,33%

6. Czy uczelnie opracowały zasady podziału subwencji z przeznaczeniem na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz na utrzymanie i rozwój potencjału badawczego?

Uczelnie Akademickie		Uczelnie Zawodowe
TAK	NIE	N/D ⁵⁷
92,94%	7,06%	
Najczęściej wymieniane powody nieopracowania zasad podziału subwencji		
a) w związku z dokonywanymi zmianami organizacyjnymi po wejściu w życie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz pracami nad decentralizacją planowane wprowadzenie zasad podziału subwencji będzie odzwierciedlać wprowadzone zmiany, b) są w procedurze akceptacji, c) podział środków następuje na mocy zarządzenia rektora		

⁵⁷ Pytanie nie dotyczy uczelni zawodowych.

ZAŁĄCZNIKI

7. Czy uczelnie wdrożyły zasady podziału subwencji z przeznaczeniem na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz na utrzymanie i rozwój potencjału badawczego?

Uczelnie Akademickie		Uczelnie Zawodowe
TAK	NIE	N/D
92,94%	7,06%	
Najczęściej wymieniane powody niewdrożenia zasad podziału subwencji (maksymalnie trzy najczęściej powtarzające się)		
wobec braku przyjęcia zasad nie można mówić o ich wdrożeniu, w zamian za to monitorowane są koszty zarówno działalności dydaktycznej jak i badawczej, są w procedurze akceptacji		

8. Jaką część z uzyskanej od Ministra subwencji uczelnie przeznaczyły na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego, a jaki na utrzymanie i rozwój potencjału badawczego w latach 2019–2020?

	Uczelnie Akademickie		Uczelnie Zawodowe
Lata	Część subwencji w 2019 r.	Część subwencji w 2020 r. (wg stanu na 30 września)	N/D
Utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego	77,84%	77,59%	
Utrzymanie i rozwój potencjału badawczego	18,39%	16,68%	

9. Czy przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* tzw. *Konstytucji dla Nauki*, wpłynęły na usprawnienie zarządzania uczelniami?

Uczelnie Akademickie		Uczelnie Zawodowe	
TAK	NIE	TAK	NIE
83,53%	21,18%	73,08%	30,77%
Najczęściej wymieniane argumenty	Najczęściej wymieniane argumenty	Najczęściej wymieniane argumenty	Najczęściej wymieniane argumenty
a) wzmocnienie roli Rektora, zwiększenie autonomii uczelni b) uelastycznienie finansowania	a) przeniesienie kompetencji z zakresu monitorowania zarządzania z senatu na radę uczelni – część uczelni nie posiada rad uczelni, b) konieczność szybkiej zmiany struktury uczelni, zwiększona liczba działań organizacyjnych i wewnętrznych procesów	c) wzmocnienie roli Rektora, zwiększenie autonomii uczelni d) uelastycznienie finansowania	e) przeniesienie kompetencji z zakresu monitorowania zarządzania z senatu na radę uczelni – część uczelni nie posiada rady uczelni, f) za krótki okres obowiązywania na dokonanie niezbędnych zmian organizacyjnych

10. Czy przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* tzw. *Konstytucji dla Nauki*, wpłynęły na podniesienie jakości kształcenia na uczelniach?

Uczelnie Akademickie		Uczelnie Zawodowe	
TAK	NIE	TAK	NIE
64,71%	45,88%	84,62%	30,77%
Najczęściej wymieniane argumenty	Najczęściej wymieniane argumenty	Najczęściej wymieniane argumenty	Najczęściej wymieniane argumenty
a) zwiększenie autonomii uczelni w zakresie organizacji kształcenia, b) zniesienie minimum kadrowego – lepsze dostosowanie do liczby studentów	a) brak premiowania uczelni za jakość kształcenia – ukierunkowania na premiowanie uczelni za osiągnięcia naukowe, b) rezygnacja z minimum kadrowego skutkuje prowadzeniem zajęć przez osoby bez dorobku naukowego	a) wybór przez nauczyciela akademickiego podstawowego miejsca pracy prowadzący do stabilizacji kadry dydaktycznej b) utworzenie szkół doktorskich, stypendia doktorskie, nacisk na jakość publikacji	a) niezależnie od aktów prawnych uczelnie same dbają i stale podnoszą poziom wykształcenia, b) wprowadzenie zapisów (art. 205 i art. 206 ww. ustawy) nie wpłynęło na podniesienie jakości kształcenia. Zapisy te mogą spowodować ograniczenie dostępu do kształcenia na kierunkach nauczycielskich

11. Czy przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* tzw. *Konstytucji dla Nauki*, wpłynęły na podniesienie jakości badań prowadzonych na uczelniach?

Uczelnie Akademickie		Uczelnie Zawodowe
TAK	NIE	N//D
69,41%	43,53%	
Najczęściej wymieniane argumenty	Najczęściej wymieniane argumenty	
a) wzrosło zainteresowanie publikowaniem wyników badań w wysoko notowanych czasopismach i wydawnictwach naukowych, b) ewaluacja aktywności naukowej w dyscyplinach jest bardziej miarodajna niż wcześniejsza parametryzacja wydziałów o zróżnicowanej strukturze, c) elastyczność w dysponowaniu subwencją – większe możliwości finansowania badań	a) badacze skupiają się na zdobywaniu punktów, a nie na jakości badań, jak i publikacji b) ewaluacja jedynie czterech dokonań u najlepszych badaczy obniżyła ich motywację do działalności naukowej przy niezwiększonym finansowaniu takiej działalności	

12. Czy przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* tzw. *Konstytucji dla Nauki*, wpłynęły na skuteczność kształcenia doktorantów?

Uczelnie Akademickie		Uczelnie Zawodowe
TAK	NIE	N/D
68,24%	38,82%	
Trzy najczęściej wymieniane argumenty	Trzy najczęściej wymieniane argumenty	
a) ścisły kontakt w relacji promotor–doktorant od początku kształcenia w szkole doktorskiej co sprzyja tworzeniu właściwych relacji mistrz–uczeń, b) proces oceny śródkresowej zwiększa mobilizację doktorantów do terminowej realizacji planu badawczego, c) system wsparcia finansowego oraz jego zasady sprzyjają koncentracji na realizacji projektu badawczego w ramach szkoły doktorskiej	a) istotnie ograniczono liczbę doktorantów b) trudno ocenić skuteczność kształcenia doktorantów po pierwszym roku funkcjonowania szkół doktorskich w dość specyficznych warunkach pandemii, c) mniejszy kontakt doktoranta z jednostkami uczelni, w których prowadzone są badania naukowe w dyscyplinach reprezentowanych przez doktoranta	

6.5. Wykaz aktów prawnych podmiotów dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2183, ze zm.) – uchylona ostatecznie z dniem 31 grudnia 2018 r.
2. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. z 2018 r. poz. 87) – uchylona z dniem 1 października 2018 r.
3. Ustawa z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r. poz. 1669, ze zm.)
4. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2021 r. poz. 478).
5. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 września 2018 r. w sprawie studiów (Dz. U. z 2021 r. poz. 661).
6. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 września 2018 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych (Dz. U. poz. 1818).
7. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie sposobu podziału środków finansowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz potencjału badawczego znajdujących się w dyspozycji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki oraz na zadania związane z utrzymaniem powietrznych statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych kadr powietrznych (Dz. U. poz. 2508) – uchylone z dniem 1 lipca 2019 r.
8. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 22 stycznia 2019 r. w sprawie współczynników kosztochłonności (Dz. U. poz. 202).
9. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 9 września 2019 r. w sprawie sposobu podziału środków finansowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz potencjału badawczego znajdujących się w dyspozycji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki oraz na zadania związane z utrzymaniem powietrznych statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych kadr powietrznych (Dz. U. poz. 1838, ze zm.).

6.6. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Edukacji i Nauki
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
7. Rzecznik Praw Obywatelskich
8. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
9. Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Komisja Nauki, Edukacji i Sportu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej