

POLSKIE SZKOLNICTWO WYŻSZE A POTRZEBY RYNKU PRACY

ABSTRAKT PRACY

- W ciągu ostatniego ćwierćwiecza **liczba studentów w naszym kraju zwiększyła się ponad czterokrotnie**. Obecnie niemal co drugi młody Polak ma wyższe wykształcenie. Niestety, ilość nie szła w parze z jakością – **wiele uczelni stało się fabrykami niewiele wartych dyplomów**. Boom edukacyjny w naszym kraju nie odpowiedział na potrzeby rynku pracy i nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy.
- Negatywne skutki tej sytuacji są coraz bardziej odczuwalne. Młodzi ludzie pracują niezgodnie ze swoimi kwalifikacjami, coraz więcej osób z wyższym wykształceniem zasila szeregi bezrobotnych, wielu z nich decyduje się także na emigrację. **Tylko w ostatnim roku niedopasowanie struktury absolwentów do potrzeb rynku pracy oznaczało bezpośrednią stratę dla gospodarki w wysokości 12 mld zł.**
- Przyczyn takiego stanu rzeczy jest wiele, jednak **na szczególną uwagę zasługuje obecny system publicznego finansowania uczelni w Polsce**. Opiera się on na tzw. dotacji podstawowej, wyliczanej na podstawie tzw. stałej przeniesienia i parametrów nieodzwierciedlających rzeczywistych potrzeb wydatkowych uczelni. **Brak odpowiednich bodźców finansowych, centralne planowanie systemu finansowania uczelni publicznych i jego oderwanie od realiów rynkowych** to główne zarzuty, jakie adresuje się do obecnego systemu finansowania.
- Pożądanym kierunkiem zmian jest implementacja **proefektywnościowych kryteriów przyznawania dotacji budżetowej i zniesienie tzw. stałej przeniesienia, co proponujemy w niniejszym raporcie**. Warto skorzystać z pozytywnych doświadczeń w segmencie badań do wprowadzenia reform w segmencie dydaktycznym. **Postulujemy, aby udoskonalony schemat finansowania z jednej strony właściwie adresował potrzeby wydatkowe uczelni, a z drugiej premiował uczelnie i kierunki, które właściwie odpowiadają na potrzeby gospodarki i cechują się najwyższą jakością dydaktyki.**

SPIS TREŚCI

ROZDZIAŁ 1. ILE TRACIMY NA STRUKTURALNYM NIEDOPASOWANIU ABSOLWENTÓW SZKÓŁ WYŻSZYCH DO POTRZEB RYNKU PRACY?	3
1.1. BOOM EDUKACYJNY W POLSCE.....	3
1.2. WYDATKI NA KSZTAŁCENIE	4
1.3. PODAŻ I POPYT NA RYNKU PRACY	5
1.4. NIEDOPASOWANIE STRUKTURALNE DO POTRZEB RYNKU PRACY	7
1.4.1. Bezrobocie strukturalne	7
1.4.2. Emigracja	8
1.4.3. Praca poniżej kwalifikacji	9
1.4.4. Całkowita strata	11
ROZDZIAŁ 2. FINANSOWANIE SZKOLNICTWA WYŻSZEGO	12
2.1. UJĘCIE GLOBALNE	12
2.2. KONSTRUKCJA SYSTEMU FINANSOWANIA	13
2.3. OCENA OBECNEGO SYSTEMU	14
2.3. PODSUMOWANIE	17
ROZDZIAŁ 3. REKOMENDACJE – JAK ZMIENIĆ OBECNY SYSTEM?	19
3.1. OGÓLNE TŁO REKOMENDACJI	19
3.2. REFORMA W SEGMENTCIE BADAWCZYM	19
3.3. PROEFEKTYWNOŚCIOWA MODYFIKACJA OBECNEGO SYSTEMU	20
3.4. PODSUMOWANIE	25
OBSZAR DALSZYCH BADAŃ	26
BIBLIOGRAFIA	27
AUTORZY	28

ROZDZIAŁ 1.

ILE TRACIMY NA STRUKTURALNYM NIEDOPASOWANIU ABSOLWENTÓW SZKÓŁ WYŻSZYCH DO POTRZEB RYNKU PRACY?

1.1. BOOM EDUKACYJNY W POLSCE

Od początku transformacji ustrojowej polski system szkolnictwa wyższego podlega nieustannym przekształceniom. Stricte **państwowy i elitarny model zastąpiła masowość kształcenia**, która realizowana jest zarówno przez komercyjne podmioty, jak i państwowe uczelnie. Konsekwentny wzrost liczby studentów do 2005 r. był spowodowany przede wszystkim zmianą struktury demograficznej ludności (wzrost liczebności młodzieży w wieku studenckim w populacji¹) oraz coraz większą popularnością studiów wyższych w społeczeństwie². W szczytowym momencie (r.a. 2005/2006) na tym szczeblu edukacji kształciło się niemal 2 mln żaków (rys. 1). Od tego momentu liczba młodych ludzi zaczęła spadać, a wzrost współczynnika skolaryzacji brutto³ został zahamowany, przyczyniając się do zmniejszenia liczby studentów w ciągu ostatnich 9 lat o 20%. Tym niemniej **w r.a. 2013/2014 uczyło się w Polsce ponad 1,5 mln studentów, co odpowiada 49,2% ogółu osób w przedziale wiekowym 19-24 lata, tj. czterokrotnie więcej niż w 1990 r. zarówno w ujęciu absolutnym (390 tys. studentów), jak i względnym**

(12,9%). Prognozy MNiSW wskazują, że w ciągu najbliższych 10 lat liczba studentów spadnie o kolejne 20%, tj. o prawie 300 tys.⁴ (rys. 1).

Powszechność kształcenia wyższego plasuje nasz kraj w światowej czołówce pod względem współczynnika skolaryzacji i jest zgodna ze światowymi trendami. Według danych OECD, **wśród krajów rozwiniętych w 2012 r. Polska znajdowała się na czwartym miejscu pod względem odsetka młodych osób kształcących się na uczelniach wyższych**, ustępując jedynie Islandii, Nowej Zelandii i Wielkiej Brytanii, wyprzedzając takie kraje jak USA, Kanada, kraje skandynawski, kraje Beneluksu, czy pozostałe kraje wyszehradzkie (rys. 2). **Ze wskaźnikiem skolaryzacji brutto na poziomie 53% Polska wyprzedziła średnią dla krajów OECD o 14 pkt. proc.**

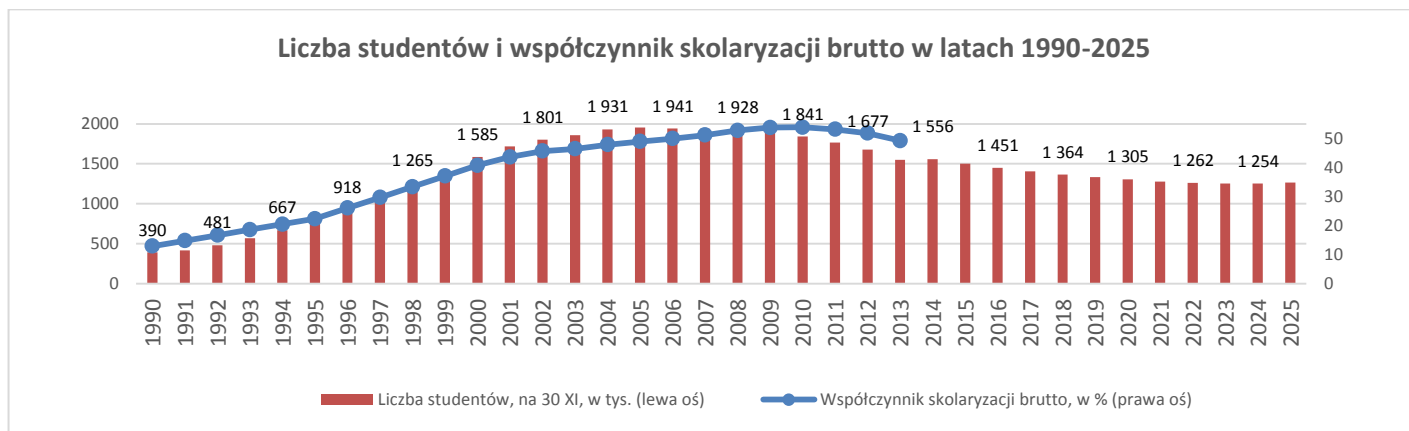
Postęp liczbowy nie miał jednak prostego przełożenia na jakość kształcenia, a w międzyczasie powstało wiele strukturalnych niedopasowań, które zostaną omówione w kolejnych częściach rozdziału.

¹ Efekt wystąpienia demograficznego wyżu powojennego, przechodzącego w wyż z przełomu lat 70. i 80.

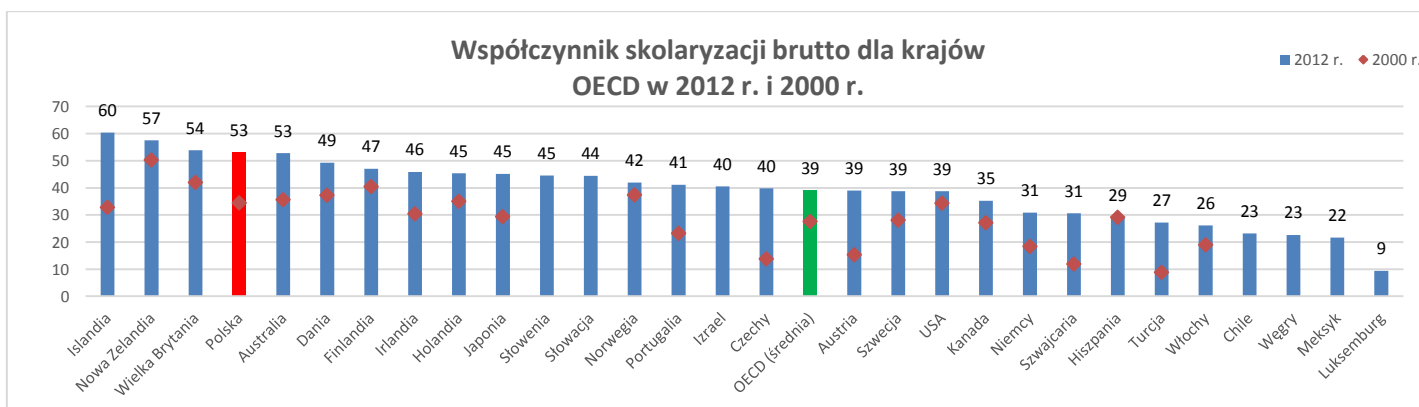
² Zob. MNiSW (2013), Szkolnictwo Wyższe w Polsce, s. 5.

³ Odsetek wszystkich osób uczących się na danym poziomie do całej populacji osób będących w wieku nominalnie przypisanym temu poziomowi kształcenia (w przypadku szkolnictwa wyższego 19-24 lata).

⁴ Prognozy zakładają utrzymanie się współczynnika skolaryzacji (MNiSW (2013), Szkolnictwo Wyższe w Polsce, s. 8).



Rysunek 1. Opracowanie własne na podstawie danych GUS (2014), Rocznik Statystyczny; prognozy od 2014 r.: MNiSW (2013), Szkolnictwo Wyższe w Polsce, s. 8



Rysunek 2. Opracowanie własne na podstawie danych OECD (2014), Education at a Glance 2014: OECD Indicators, OECD Publishing * dla Australii, Wielkiej Brytanii i Kanady podane są dane za 2011 r. (zamiast 2012 r.)

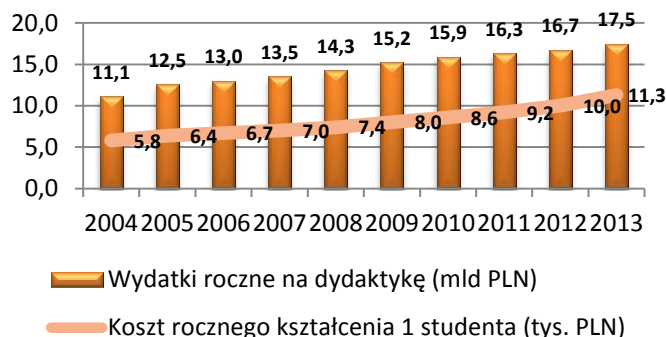
1.2. WYDATKI NA KSZTAŁCENIE

Z punktu widzenia gospodarki, podstawowym celem sfery dydaktycznej systemu szkolnictwa wyższego jest dostarczanie wykwalifikowanych kadr na rynek pracy. Wymaga to określonych nakładów poniesionych przez uczelnie, których ciężar ponosi następnie cały system ekonomiczny głównie w postaci publicznych dotacji podmiotowych, prywatnych nakładów studentów uczelni niepublicznych i studentów studiów

niestacjonarnych uczelni publicznych. **W ciągu ostatnich 10 lat, od 2004 r. do 2013 r., roczne wydatki polskich uczelni na działalność dydaktyczną wzrosły o 57% – z 11,1 do 17,5 mld PLN, a w przeliczeniu na jednego studenta wzrosły dwukrotnie – z 5,8 do 11,3 tys. PLN na studenta (rys. 3).** Szybszy wzrost kosztów w przeliczeniu na osobę względem wzrostu wydatków uczelni można tłumaczyć pogłębiającym się stopniowo niższym demograficznym, który skutkuje nominalnie niższą

liczbą studentów, co w obliczu utrzymania kosztów stałych prowadzenia działalności dydaktycznej⁵ oznacza wzrost jednostkowego kosztu wykształcenia absolwenta.

Wydatki polskich uczelni na działalność dydaktyczną w latach 2004-2013



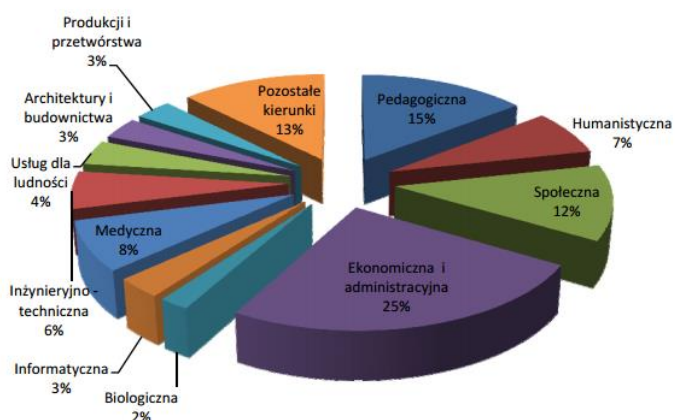
Rysunek 3. Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Zakładając średni czas studiów na poziomie pięciu lat⁶, **przeciętny koszt wykształcenia jednego absolwenta stanowi obecnie inwestycję rzędu 50 tys. PLN.** Jednakże z ekonomicznego punktu widzenia, wydatki te potraktować można jako inwestycję, która zwróci się w trakcie życia zawodowego absolwenta. W tym miejscu nasuwa się pytanie, jak wygląda ich sytuacja na rynku pracy?

1.3. PODAŻ I POPYT NA RYNKU PRACY

W 2012 r. uczelnie w Polsce ukończyły 485 tys. osób (w tym 211 tys. absolwentów studiów magisterskich). Największy odsetek stanowili absolwenci kierunków ekonomicznych i administracyjnych (24,8%), pedagogicznych (14,5%) oraz społecznych (11,8%). Łącznie stanowią oni ponad połowę osób opuszczających mury uczelni (rys. 4).

Absolwenci według grup kierunków studiów w roku akademickim 2011/2012



Rysunek 4. Opracowanie własne na podstawie danych GUS

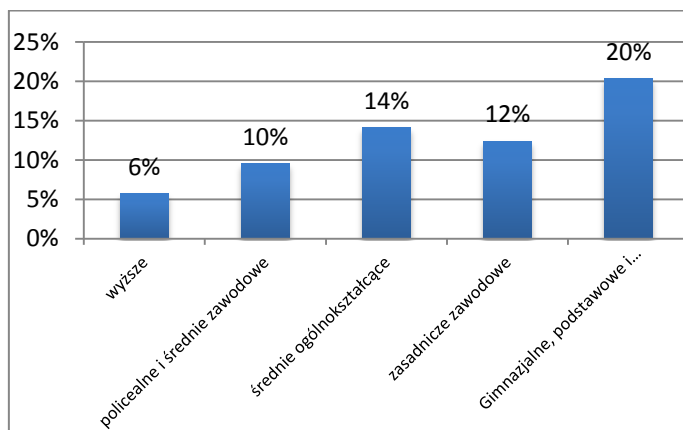
W 2013 r. stopa bezrobocia wśród osób z wyższym wykształceniem w wieku 25-29 lat w Polsce (10,5%) odpowiadała średniej dla całej UE (10,7%)⁷. **Pomimo masowości kształcenia sytuacja młodych absolwentów szkół wyższych na rynku pracy jest nadal zdecydowanie lepsza niż rówieśników bez wyższego wykształcenia.** W 2012 r. jedynie 6% absolwentów z wykształceniem wyższym było zarejestrowanych jako bezrobotni,

⁵ Ok. 70% wydatków uczelni stanowią wydatki kadrowe, podczas gdy większość polskich uczelni (w szczególności publicznych) utrzymuje liczebność kadry dydaktycznej na praktycznie niezmiennym poziomie.

⁶ Założenie: liczba studentów, która studiuje mniej niż 5 lat (np. kończy studia z dyplomem licencjackim) jest równoważona przez liczbę studentów studiujących dłużej niż 5 lat (np. powtórzenie semestru itd.) lub na więcej niż 1 kierunku.

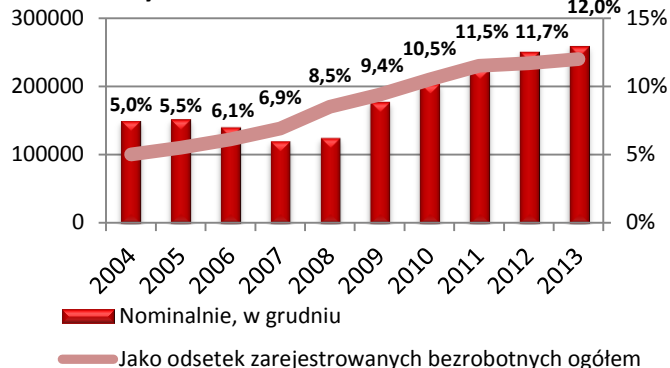
⁷ Na podstawie danych Labour Force Survey, Eurostat.

podczas gdy 13% absolwentów szkół średnich nie miało żadnej pracy (rys. 5). Ponadto, wykształcenie wyższe zapewnia większą stabilność pracy. Odsetek zwolnień w okresach kryzysów gospodarczych jest znacznie większy wśród robotników i pracowników biurowych niż wśród specjalistów z wyższym wykształceniem. Ze względu na wyższy koszt zatrudnienia i przeszkolenia do pracy osób wysoko wykwalifikowanych, pracodawcy częściej decydują się na zachowanie etatów dla takich pracowników.

Stopa bezrobocia według poziomu wykształcenia w 2013 r.

Rysunek 5. Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Jednakże niepokojącym zjawiskiem jest **rosnące bezrobocie wśród absolwentów szkół wyższych, które objawiało się przyrostem liczby bezrobotnych średnio o ok. 6% rocznie w latach 2004-2013** (rys. 6). Liczba bezrobotnych z wyższym wykształceniem wzrosła w tym czasie o 72% – z 150 tys. do 259 tys. osób, podczas gdy w tym samym czasie liczba bezrobotnych ogółem spadła o 28% – z 3.000 tys. do 2.158 tys. osób. Tym samym **w ciągu 10 lat udział bezrobotnych z wykształceniem**

wyższym wśród zarejestrowanych bezrobotnych ogółem wzrósł z 5% do 12% (rys. 6). Przymuszczenie taki trend wynika z nadmiaru osób posiadających wyższe wykształcenie (w szczególności strukturalnego niedopasowania pomiędzy popytem na określone zawody a podażą absolwentów określonych kierunków), a także braku kluczowych kompetencji u nowozatrudnionych absolwentów.

Bezrobocie wśród osób z wyższym wykształceniem w latach 2004-2013

Rysunek 6. Opracowanie własne na podstawie danych GUS

1.4. NIEDOPASOWANIE STRUKTURALNE DO POTRZEB RYNKU PRACY

W dalszej części rozdziału podjęto próbę oszacowania, na ile efektywne są wydatki na wykształcenie polskich absolwentów. Staramy się oszacować straty ekonomiczne wynikające z tego, że studenci absorbując pewne zasoby kapitału (koszty związane z ich nauczaniem na różnych poziomach), jednocześnie nie wykorzystują swoich kompetencji (pracując poniżej swoich kwalifikacji, zasilając grono bezrobotnych bądź emigrując).

1.4.1. Bezrobocie strukturalne

Z ekonomicznego punktu widzenia absolwenci, którzy po zakończeniu swoich studiów pozostają bierni zawodowo stanowią stratę ekonomiczną, gdyż absorbują środki na swoje wykształcenie, po czym nie przyczyniają się do tworzenia wartości dodanej w gospodarce. **Autorski szacunek wielkości straty z tytułu poniesionych wydatków na wykształcenie bezrobotnych absolwentów studiów w 2013 r. wyniósł 2,9 mld PLN, prawie 2-krotnie więcej niż w 2004 r.** (rys. 7). W analizowanym 10-leciu strata powiększała się średnio o ok. 6% rocznie.

Stratę na bezrobociu wśród młodych absolwentów w danym roku (t) wyliczono na podstawie następującego wzoru:

$$\text{strata}_t^{\text{bezrobocie}} = \text{bezr}_t^{<27} * \left(\sum_{i=1}^5 \text{koszt kształcenia}_{t-i} + \sum_{i=1}^5 \text{koszt alternatywny}_{t-i} \right)$$

gdzie:

- $\text{bezr}_t^{<27}$ – oznacza liczbę zarejestrowanych we wrześniu danego roku bezrobotnych w okresie do upływu 12 m-cy od ukończenia szkoły wyższej, które nie ukończyły 27 roku życia;
- $\text{koszt kształcenia}_t$ – oznacza przeciętny roczny koszt kształcenia 1 studenta poniesiony przez uczelnię w danym roku;
- $\text{koszt alternatywny}_t$ – oznacza minimalne roczne wynagrodzenie w gospodarce.

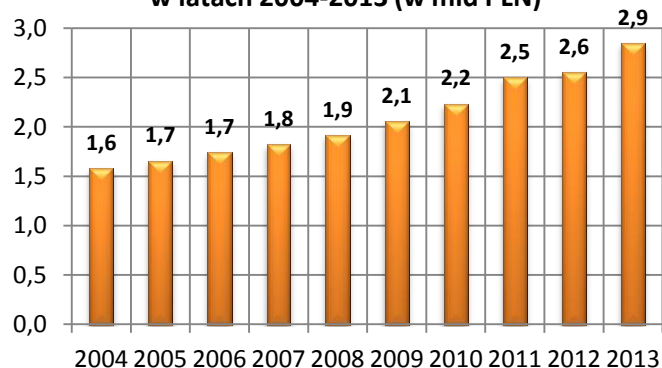
Do wyliczenia strat przyjęte zostały następujące założenia:

1. Większość studentów broni dyplomu w okresie letnim (lipiec-wrzesień), dlatego dla przeciętnego absolwenta studiów w czerwcu mija ok. roku od uzyskania dyplomu. Dlatego, jeżeli w terminie ok. 9-12 miesięcy absolwent nie może znaleźć pracy, przyjęto, że całkowity koszt wydatków poniesionych na kształcenie został zmarnowany.
2. Przyjęto, że przeciętny absolwent studiował 5 lat na uczelni wyższej. Liczba studentów, która studiuje mniej niż 5 lat (np. kończy studia z dyplomem licencjackim) powinna być równoważona przez liczbę studentów

studiujących dłużej niż 5 lat (np. powtórzenie semestru itd.) lub na więcej niż 1 kierunku.

- Przyjęto, że absolwent, który pozostaje bezrobotny w terminie ok. 1 roku od ukończenia studiów, mógłby zamiast uczęszczania na zajęcia, które nie pomogły mu w znalezieniu pracy, pójść do pracy i zarabiać przynajmniej minimalną płacę krajową.

Wysokość straty ekonomicznej z tytułu bezrobocia wśród absolwentów w latach 2004-2013 (w mld PLN)



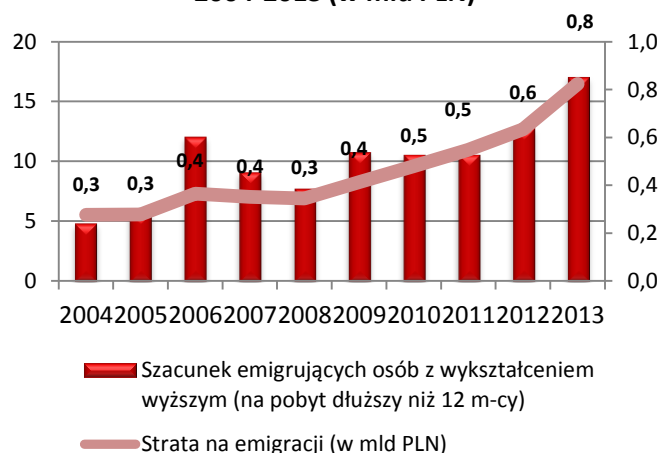
Rysunek 7. Opracowanie własne na podstawie danych GUS

1.4.2. Emigracja

W tym miejscu warto dodać, iż do powiększenia analizowanej straty przyczyniają się również ci obywatele, którzy ukończyli studia w Polsce i wyemigrowali za granicę. Wiąże się to z tym, że na poziomie krajowym zostały poniesione koszty związane z ich wyedukowaniem, po czym aktywność ekonomiczna tych ludzi notowana jest w innych państwach (przyczyniając się do tamtejszego rozwoju gospodarczego). **W ostatnich latach można dostrzec, że coraz więcej wykształconych osób wybiera życie za**

granicą (rys. 8), **głównie z uwagi na trudności ze znalezieniem pracy lub z uwagi na poziom wynagrodzeń**⁸. Niestety, wraz ze wzrostem liczby osób emigrujących wzrasta wysokość straty ekonomicznej z tytułu kosztów poniesionych na ich wykształcenie. **Autorski szacunek wielkości straty z tytułu poniesionych wydatków na wykształcenie emigrujących absolwentów w 2013 r. wyniósł 0,8 mld PLN, ponad 3-krotnie więcej niż w 2004 r.** (rys. 8). W analizowanym 10-leciu strata powiększała się średnio o ok. 12% rocznie. Wartość ta pomija aspekt wartości dodanej do PKB, powstały w przypadku, gdyby absolwenci ci wykonywali pracę w Polsce.

Strata na emigracji absolwentów w latach 2004-2013 (w mld PLN)



Rysunek 8. Opracowanie własne na podstawie danych GUS, Komisja Europejska

⁸ http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,16696486,Kolejna_fala_emigracji___Polacy_buduja_PKB_innych.html, dostęp 14.01.2015

Stratę na emigracji wśród młodych absolwentów w danym roku (t) oszacowano na podstawie następującego wzoru:

$$\begin{aligned} \text{strata}_t^{\text{emigracji}} &= \text{emigr}_t * \text{dyplom}_t * \text{amortyzacja} \\ &* \left(\sum_{i=1}^5 \text{koszt kształcenia}_{t-i} \right. \\ &\left. + \sum_{i=1}^5 \text{koszt alternatywny}_{t-i} \right) \end{aligned}$$

gdzie:

- emigr_t – oznacza liczbę Polaków emigrujących na pobyt dłuższy niż 12 m-cy;
- dyplom_t – oznacza odsetek osób z wykształceniem wyższym wśród emigrantów;
- amortyzacja – wydatki poniesione na edukację są traktowane jako inwestycje. Przyjęto założenie, że wydatki na kształcenie przeciętnego emigranta przed jego wyjazdem z Polski zostały zamortyzowane w 50%⁹;
- $\text{koszt kształcenia}_t$ – oznacza przeciętny roczny koszt kształcenia 1 studenta poniesiony przez uczelnię w danym roku;
- $\text{koszt alternatywny}_t$ – oznacza minimalne roczne wynagrodzenie w gospodarce w danym roku.

Należy pamiętać, że wyjazd polskich absolwentów szkół wyższych nie musi wynikać ze złej struktury kształcenia (struktury podaży kierunków nauczania), a z obiektywnych różnic w wysokości wynagrodzeń

⁹ Przyjmuje się 10-letni okres amortyzacji oraz że przeciętna osoba z wykształceniem wyższym emigruje za granicę po 5 latach pracy.

pomiędzy Polska a innymi krajami rozwiniętymi oraz względnej łatwości uczestnictwa Polaków w zagranicznych rynkach pracy. W szczególności dotyczy to UE (kierunek emigracji każdego czwartego migrującego Polaka¹⁰), której rynek pracy był stopniowo liberalizowany dla Polaków od 2004 r. przez kolejne 7 lat¹¹. Pomimo szybkiej konwergencji polskiej gospodarki do bogatszych gospodarek UE, w 2014 r. przeciętne nominalne wynagrodzenie brutto w Polsce było ok. 3 krotnie niższe niż przeciętne dla krajów UE¹². Można jedynie przypuszczać, że gdyby kształcenie studentów w Polsce było lepiej przygotowane do uwarunkowań krajowego rynku pracy, to zdecydowanie mniej Polaków zdecydowałoby się na wyjazd za granicę.

1.4.3. Praca poniżej kwalifikacji

Kolejnym ważnym aspektem dotyczącym efektywności ekonomicznej jest praca absolwentów poniżej ich kwalifikacji. **Z badań przeprowadzonych w ramach kampanii „Aktywni+ Młodzi Polacy na rynku pracy” wynika, że aż 20% absolwentów dyplom uczelni wyższej nie przyniósł żadnej korzyści na rynku pracy.** Kolejne 30% procent badanych wypowiada się w podobnym tonie, lecz mniej zdecydowanie (odpowiedź „raczej nie”).

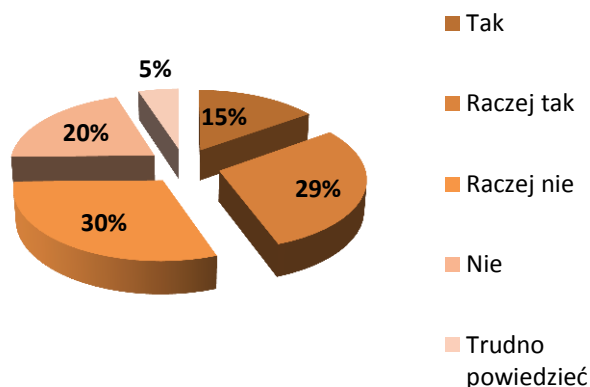
¹⁰ GUS (2014), Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004 – 2013

¹¹ M. Piątkowska, Jak się Europa przed Polakiem otwierała, Gazeta Praca, 04.05.2011, http://gazetapraca.pl/gazetapraca/1,67527,9535543,Jak_sie_Europa_przed_Polakiem_otwierala.html

¹² Zob. Eurostat

(<http://gospodarka.dziennik.pl/praca/artykuly/487338,eurostat-polak-zarabia-trzy-razy-mniej-niz-mieszkaniec-ue.html>)

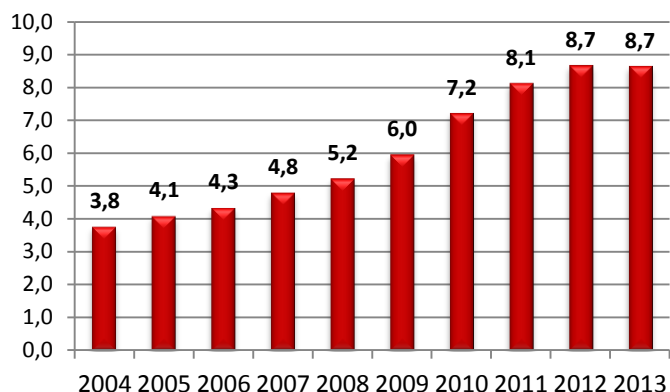
Czy zdobycie dyplomu ukończenia wyższej uczelni wpłynęło Twoim zdaniem na Twoją sytuację na rynku pracy?



Rysunek 9. Opracowanie własne na podstawie Gumtree (2014), „Aktywni+. Młodzi Polacy na rynku pracy”

W uproszczeniu można powiedzieć, że **co piątemu absolwentowi dyplom wyższej uczelni nie pomógł w znalezieniu pracy zgodnej z wykształceniem i posiadanymi kwalifikacjami**, co oznacza, iż mogliby oni wykonywać tę samą pracę, bez ponoszenia kosztów związanych z ich wykształceniem. Na tej podstawie obliczono stratę ekonomiczną (rys. 10). **Autorski szacunek wielkości straty z tytułu poniesionych wydatków na wykształcenie osób pracujących poniżej kwalifikacji w 2013 r. wyniósł 8,7 mld PLN, ponad 2-krotnie więcej niż w 2004 r.**

Strata z tytułu pracy absolwentów poniżej kwalifikacji w latach 2004-2013 (mld PLN)



Rysunek 10. Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Stratę z tytułu pracy absolwentów szkół wyższych poniżej kwalifikacji w danym roku (t) oszacowano w dwóch etapach. Najpierw w pierwszym etapie całkowitą stratę z tytułu pracy poniżej kwalifikacji obliczono na podstawie następującego wzoru:

$$\begin{aligned}
 \text{strata}_t^{\text{kwalifikacji}} &= \text{absolwenci}_t * \text{"nie"}_t \\
 &* \left(\sum_{i=1}^5 \text{koszt kształcenia}_{t-1} \right. \\
 &\left. + \sum_{i=1}^5 \text{koszt alternatywny}_{t-1} \right)
 \end{aligned}$$

gdzie:

- absolwenci_t – oznacza liczbę absolwentów szkół wyższych w danym roku;
- "nie"_t – oznacza odsetek osób, którym dyplom uczelni wyższej nie przyniósł żadnej korzyści na rynku pracy;
- $\text{koszt kształcenia}_t$ – oznacza przeciętny roczny koszt kształcenia 1 studenta poniesiony przez

uczelnię w danym roku;

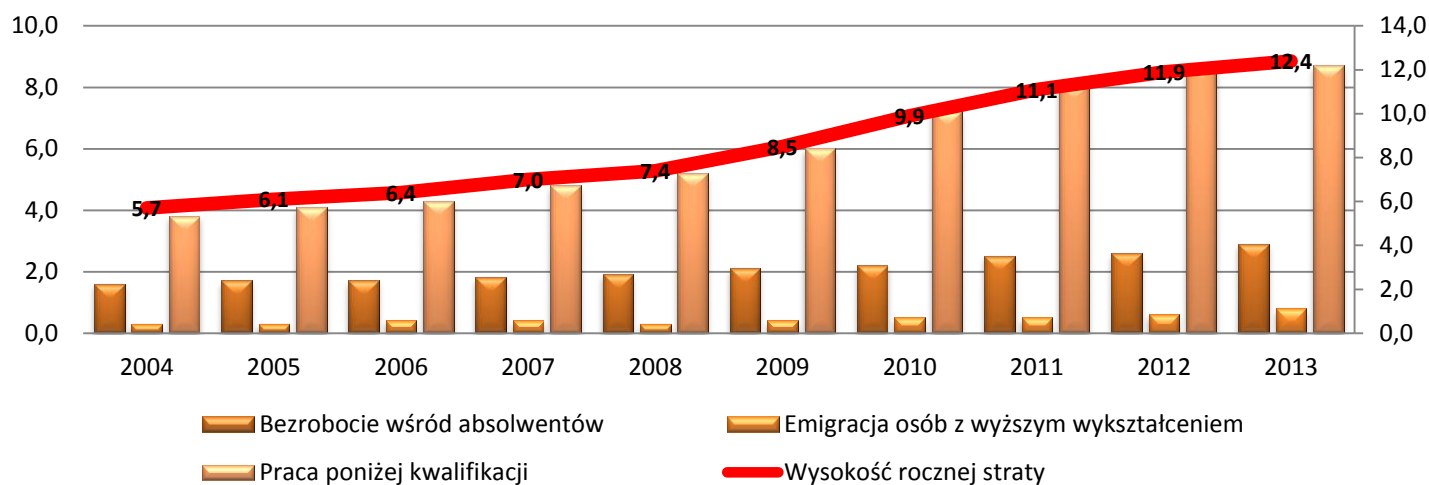
- *koszt alternatywny_t* – oznacza minimalne roczne wynagrodzenie w gospodarce w danym roku.

W drugim etapie, w celu uniknięcia podwójnego liczenia straty na pracy poniżej kwalifikacji oraz straty na bezrobociu, od straty z tytułu pracy poniżej kwalifikacji odjęto stratę na bezrobociu. Wynika to z racjonalnego przeświadczenia, że osoby, które zostały uwzględnione w przypadku straty na bezrobociu, w ankiecie dotyczącej przydatności ukończenia uczelni wyższej udzieliłyby negatywnej odpowiedzi. Ostateczny wynik został podany na rys. 10.

1.4.4. Całkowita strata

W myśl przedstawionych szacunków unaocznia się głęboka nieefektywność ekonomiczna polskiego systemu szkolnictwa wyższego, która przejawia się w strukturalnym niedopasowaniu podaży absolwentów uczelni wyższych do zapotrzebowania pracodawców. Na rys. 11 przedstawiono wartości poszczególnych strat ekonomicznych. **Całkowita strata poniesionych wydatków na kształcenie absolwentów oraz konserwatywnie liczonego kosztu alternatywnego studiowania, którzy następnie pozostają bezrobotni, emigrują za granicę lub pracują poniżej kwalifikacji stale rośnie i w 2013 r. wyniosła ponad 12 mld PLN (tj. ponad dwukrotnie więcej niż w 2004 r.).**

Sumaryczna wysokość strat w latach 2004-2013 (mld PLN)



Rysunek 11. Sumaryczna wysokość strat z tytułu niedopasowania absolwentów do rynku pracy. Opracowanie własne

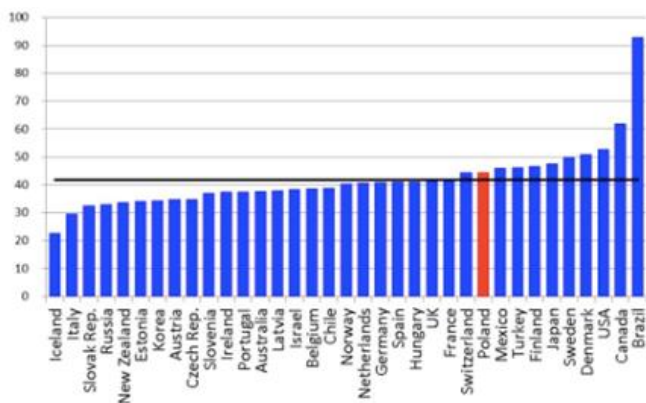
ROZDZIAŁ 2.

FINANSOWANIE SZKOLNICTWA WYŻSZEGO

2.1. UJĘCIE GLOBALNE

W niniejszym rozdziale analizujemy, jaki wpływ na niedopasowanie absolwentów do rynku pracy mają bodźce finansowe, jakie stwarza obecny system finansowania szkolnictwa wyższego w Polsce. Staramy się udowodnić, że obecnie jest on oderwany od realiów rynku pracy, a dodatkowo wykazuje na szeroką skalę nieefektywność.

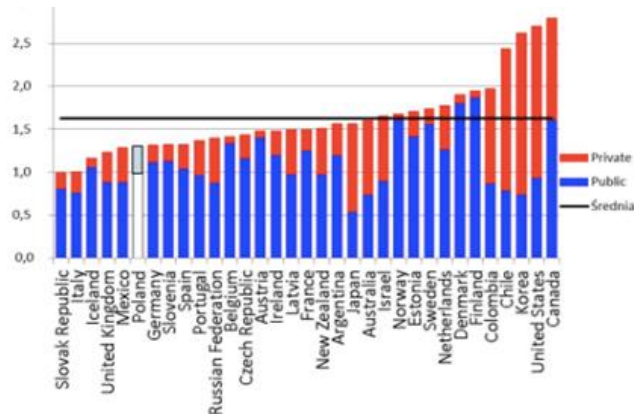
Z perspektywy porównań międzynarodowych dobrym i syntetycznym miernikiem nakładów na szkolnictwo wyższe są nakłady na uczelnie jako procent PKB na jednego studenta. Wskaźnik ten uwzględnia różnice w ilości osób w wieku studenckim oraz zamożność poszczególnych państw. Jak się okazuje, w tym zestawieniu Polska plasuje się nieco powyżej średniej wśród krajów objętych próbą (rys. 12). Nie wydajemy więc wcale tak mało, jak się powszechnie uważa.



Rysunek 12. Nakłady na uczelnie jako % PKB na jednego studenta. Źródło: Education at a Glance, OECD, 2014.

Zgodnie z danymi Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, wydatki publiczne na szkolnictwo wyższe w 2015 roku sięgną 14 mld zł, co będzie stanowiło 0,75% ogółu PKB. Wzrostowa tendencja nominalnych nakładów na szkolnictwo wyższe jest kontynuowana od kilku lat.

Brak jest jednoznacznego związku pomiędzy zależnością odsetka nakładów na szkolnictwo wyższe w stosunku do PKB a wielkością nakładów prywatnych. Należy jednak zauważyć, że w krajach, w których nakłady przewyższają średnią OECD pochodzą głównie z pieniędzy prywatnych. (rys. 13)

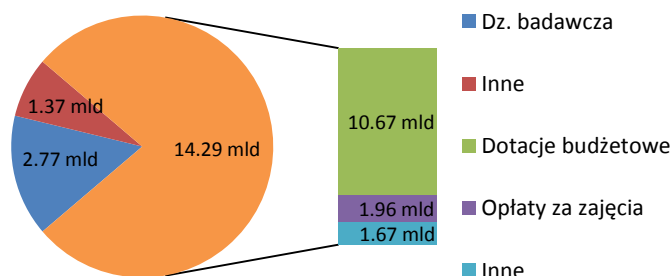


Rysunek 13. Nakłady na uczelnie jako % PKB w podziale na nakłady publiczne i prywatne. Źródło: Education at a Glance, OECD, 2014.

2.2. KONSTRUKCJA SYSTEMU FINANSOWANIA

Obecnie w Polsce podstawowym źródłem finansowania działalności dydaktycznej uczelni publicznych jest tzw. dotacja podstawowa (zwana dotacją stacjonarną). Dofinansowanie w tej formie stanowi ponad 99% dotacji podmiotowych w obszarze działalności dydaktycznej¹³ i wyniosło 8,14 mld zł w 2013 r.¹⁴

Oprócz tego istnieje kilka dotacji celowych. Rokrocznie ok. 1,5 mld zł trafia do uczelni w formie dotacji na pomoc materialną dla studentów i doktorantów (1,61 mld zł w 2013 r.¹⁵), ok. 300 mln zł w formie dotacji celowych na inwestycje (220 mln zł w 2013 r.¹⁶), a od 2013 roku dodatkowo ok. 200-300 mln zł w formie tzw. dotacji na działania projakościowe (194 mln zł w 2013 r.¹⁷) Dotacja



Rysunek 14. Przychody publicznych szkół wyższych w 2013 r. z wyszczególnieniem struktury przychodów z działalności dydaktycznej.
Źródło: GUS

¹³ Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego na zapytanie nr 2192 ws. wyższych uczelni w Polsce, które zajmują niskie miejsca w światowych, prestiżowych rankingach

¹⁴ Sprawozdanie z realizacji zadań i budżetu w 2013 r. w zakresie szkolnictwa wyższego oraz realizacji budżetu w części 38 – Szkolnictwo wyższe, MNiSW, 2014, s. 95

¹⁵ Tamże

¹⁶ Tamże

¹⁷ Tamże

podstawowa ma więc kluczowe znaczenie w kształtowaniu sytuacji finansowej polskich uczelni (trzeba pamiętać, że dotacja na pomoc materialną nie pozostaje w bezpośredniej dyspozycji uczelni).

Konstrukcja dotacji podstawowej niemal nie zmieniła się od czasów transformacji ustrojowej. Powstały w 1991 roku algorytm przeszedł pewne zmiany w 2006 roku i kosmetyczne dostosowanie w 2013 roku. Niezmienna pozostała jednak idea, iż dotacja dla danej uczelni zależy od kryteriów przedstawionych w tabeli.¹⁸

Parametry algorytmu	Waga składnika
Stała przeniesienia (C)	65,00%
Liczba studentów i doktorantów wazona wskaźnikiem kosztochłonności kierunku (S)	12,25%
Kadra akademicka z uwzględnieniem tytułów naukowych (K)	10,50%
Dostępność kadry (D)	5,25%
Inne	7,00%

¹⁸ Na podst. Zał. 2 do Rozporządzenia Ministra NiSW z dn. 8 lutego 2012r. ws. sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych

2.3. OCENA OBECNEGO SYSTEMU

Zgodnie z tabelą, **niemal dwie trzecie dotacji podstawowej, jaką uczelnia otrzymuje danego roku z budżetu państwa zależy od tzw. stałej przeniesienia, czyli kwoty, którą uczelnia otrzymała w zeszłym roku.**

Innymi słowy, ta część dotacji nie zależy od jakichkolwiek przesłanek merytorycznych. Tak wysoka waga stałej C miała jakiegokolwiek uzasadnienie tylko i wyłącznie w 2007 roku, gdy zmianie uległ algorytm obliczania dotacji podstawowej. Zadaniem tak wysokiego współczynnika było wówczas złagodzenie ewentualnych zmian w wysokości dotacji po wprowadzeniu nowego algorytmu.¹⁹

Stała miała następnie ulec obniżeniu, niestety nic takiego od 2007 roku nie nastąpiło. Utrzymanie wysokiego udziału tego kryterium doprowadziło do zakotwiczenia dotacji publicznych dla poszczególnych uczelni na poziomie finansowania z roku 2006.²⁰ Stała przeniesienia jest przedmiotem powszechnej krytyki ze strony wielu środowisk, a jej obniżenie lub zniesienie jest postulowane od lat.²¹

Mogłoby się wydawać, że kryteria odpowiedzialne za pozostałe 35% dotacji właściwie adresują potrzeby finansowe polskich uczelni. Niestety w praktyce również w tych kategoriach łatwo zidentyfikować wiele nieefektywności.

Jeśli chodzi o składnik studencko-doktorancki, krytyka skupia się na wskaźniku kosztochłonności kierunków studiów stacjonarnych. Jest on wagą tego składnika, mającą za zadanie korygować mechanizm przyznawania dotacji według tego kryterium wyłącznie na podstawie liczby studentów. W praktyce, wskaźniki kosztochłonności (ks) są ustalane arbitralnie od 1 do 3 na poziomie działu nauki, której dotyczy dany kierunek (np. dla nauk prawnych $ks=1$, z kolei dla nauk fizycznych $ks=2,5$) i przyjmują wartości niepowiązane z rzeczywistym kosztem kształcenia. Nie bierze się pod uwagę ani zróżnicowanych kosztów utrzymania i płac w różnych miastach, ani udziału kosztów stałych i zmiennych w utrzymaniu uczelni, ani wreszcie jakości nauczania na danej uczelni, która przecież kosztuje.

Innymi słowy, w obecnym systemie uczelnia o niższej jakości dydaktyki w mniejszym ośrodku akademickim, gdzie koszty utrzymania są relatywnie niskie, otrzyma takie samo dofinansowanie na jednego studenta jak na przykład Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, która jest najlepszą uczelnią ekonomiczną w Polsce według większości rankingów krajowych i międzynarodowych²².

¹⁹ H. Miłosz, „Jaki Algorytm”, Forum Akademickie nr. 12/2012

²⁰ Tamże

²¹ Por. Miłosz, 2009; Miłosz, 2012; Diagnoza stanu szkolnictwa wyższego w Polsce, EY, 2009, s.; O reformie szkolnictwa wyższego, Żylicz, 2009

²² Por. np. rankingi „Perspektyw”, „Financial Times”

Podobnie składnik kadrowy jest jedynie uznaniową aproksymacją kosztów, jakie uczelnia ponosi na wynagrodzenia dla kadry dydaktycznej. Według tej części algorytmu ponownie środki przydziela się na osobę (w tym przypadku pracownika naukowego uczelni), gdzie wagi stosuje się tym razem w odniesieniu do stopnia naukowego. Podobnie jak w przypadku wskaźnika kosztochłonności, są one przydzielane arbitralnie od 1 (w przypadku magistra) do 2,5 (w przypadku profesora tzw. belwederskiego).²³

Po raz kolejny okazuje się, że mechanizm alokacji środków odbiega od realiów i potrzeb szkół wyższych. Odgórne ustalenie wagi na podstawie stopnia naukowego sugeruje różnicowanie wynagrodzeń kadry akademickiej oparte wyłącznie na stopniu naukowym, a nie rzeczywistych osiągnięciach naukowych. Ponadto, ustawodawca abstrahuje też od różnic w sile nabywczej tej samej złotówki przeznaczonej na dotację w różnych ośrodkach miejskich.

Należy przy tym zaznaczyć, że **wynagrodzenia kadry akademickiej (koszty pracy) stanowią główną pozycję w wydatkach na szkolnictwo wyższe. W 2013 roku było to 14,2 mld zł, co stanowi niemal 70% ogółu kosztów w szkołach wyższych w Polsce.**²⁴ Ważne jest zatem, aby alokacja środków przeznaczonych na wynagrodzenia kadry była przeprowadzona w sposób jak najefektywniejszy.

Wspólnym problemem dla całego algorytmu jest to, że pogarsza on sytuację finansową uczelni, które rozwijają swoją działalność. Wynika to z wysokiego udziału stałej przeniesienia, co prowadzi do niewielkiej wrażliwości wysokości dotacji na zmiany w liczbie studentów i wielkości kadry akademickiej w danej jednostce. Zgodnie z przeprowadzonymi analizami wrażliwości, wzrost kosztów wynikający z rozszerzania skali działalności uczelni (wyrażający się większą liczbą studentów i kadry akademickiej) jest 5-6 krotnie wyższy niż wzrost dotacji z tego tytułu.²⁵ Przykładowo, wzrost liczby studentów i kadry dydaktycznej na danej uczelni o 50% spowoduje wzrost dotacji jedynie o trochę ponad 11%! Oznacza to, że (w uproszczeniu) uczelnia będzie musiała sfinansować swój rozwój w ok. 80% z oszczędności.

Nie dość powiedzieć, że obecnie obowiązujący algorytm niemal zupełnie ignoruje aspekty jakościowe (nie mówiąc już o efektywności z punktu widzenia rynku pracy). Na dodatek, nawet w aspekcie ilościowym nie odpowiada on rzeczywistym potrzebom uczelni wyższych. **Konstrukcja dotacji zupełnie nie odpowiada strukturze wydatków uczelni.**

Obrazuje to na przykład jednoczesne użycie składnika studenckiego i kadrowego w procesie obliczania dotacji. Taka metodologia miesza dwie filozofie, które można użyć do wyznaczania odpowiedniego poziomu finansowania dla danej uczelni. Można bowiem zastosować **podejście przychodowe**, tj. obliczyć wysokość dotacji na podstawie liczby studentów, za

²³ Zał. 2 do Rozporządzenia Ministra NiSW z dn. 8.02.2012r.

²⁴ *Szkoły wyższe i ich finanse w 2013r.*, GUS, 2014, s. 196-197. Zsumowano kolumny dot. wynagrodzeń i świadczeń na rzecz pracowników.

²⁵ H. Miłoś, "Jaki Algorytm", Forum Akademickie nr. 12/2012



którymi „idą pieniądze”, które uczelnia musi jak najmądrzej i najefektywniej wydać, lub **podejście kosztowe**, tj. oprzeć dotację na potrzebach wydatkowych uczelni. W tym przypadku chodzi głównie o wynagrodzenia kadry naukowej, która – jak już zostało wspomniane – generuje najwięcej wydatków w działalności dydaktycznej uczelni wyższej.

W obu przypadkach należałoby oczywiście zastosować odpowiednie kryteria i wagi tak, aby uczelnia nie dostawała albo identycznej dotacji np. dla studenta politologii i stomatologii, które diametralnie różnią się, jeśli chodzi o kosztochłonność, albo aby istniało zróżnicowanie w przyznawanej dotacji m.in. ze względu na osiągnięcia i (w drugiej kolejności) tytuły pracowników naukowych.



2.3. PODSUMOWANIE

Ogólne wnioski dotyczące obecnie obowiązującego algorytmu finansowania uczelni publicznych są następujące:

- Brak kryteriów jakościowych i premiowania wiodących jednostek za jakość nauczania;
- Brak odniesienia do potrzeb gospodarki i rynku pracy;
- Promowanie masowości studiów i nieracjonalnej polityki zatrudnienia – poza stałą przeniesienia dotacja przyznawana jest „per student” i „per pracownik naukowy”, ignorując rzeczywistą kosztochłonność i przede wszystkim zasadność poszerzania skali działalności;
- Z drugiej strony, uczelnie racjonalnie rozwijające działalność nie otrzymują odpowiedniego ekwiwalentu w formie odpowiednio wyższej dotacji;
- Ponieważ alokacja środków nie odpowiada rzeczywistym potrzebom wydatkowym jednostek, **jedne uczelnie są przefinansowane kosztem innych**²⁶. Przykładowo, uczelnie znajdujące się w mniejszych ośrodkach miejskich korzystają na tym, że mają relatywnie niższe koszty utrzymania niż uczelnie w największych miastach; podobnie kierunki, których rzeczywista kosztochłonność jest niższa niż wynikająca z przepisów.

Uczelnie publiczne i prywatne – nieuczciwa konkurencja źródłem problemów

- Zgodnie z danymi Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (raport „Szkolnictwo wyższe w Polsce 2013”, s. 6), **niemal połowa studentów w Polsce płaci za swoje studia** (przyjmując założenie, że wszyscy studenci uczelni niepublicznych oraz studenci studiów niestacjonarnych na uczelniach publicznych płacą za swoje studia, co niewiele odbiega od rzeczywistości; por. EY, 2009, s. 30). Stypendia i inne formy pomocy lub umorzenia części czesnego są w tym segmencie obecne w minimalnym stopniu.
- Sytuacja, gdy połowa studentów ponosi pełne koszty swojej edukacji, podczas gdy druga połowa (tj. studenci stacjonarni na uczelniach publicznych) nie ponosi ich w ogóle lub ponosi je w bardzo ograniczonym stopniu (np. opłata za wydanie legitymacji, za powtarzanie przedmiotu itd.) jest **niesprawiedliwa społecznie**. Dodatkowo, badania potwierdzają, że z **bezpłatnych studiów korzystają w większym stopniu studenci wywodzący się z lepiej sytuowanych ekonomicznie rodzin**, (por. np. Bank Światowy, 2009; Rakowski, 2000) **podczas gdy biedniejsi płacą całość czesnego**.
- Pełna odpłatność za studia wyższe jest nie tylko **niepopularna społecznie, ale także nieefektywna ekonomicznie**. Pozytywne efekty zewnętrzne z wyższego wykształcenia uzasadniają bowiem interwencję organów publicznych i dofinansowywanie szkolnictwa wyższego (por. np. Bowen (1988), Leslie (1990), McMahon (1999)).
- **Za taki stan rzeczy odpowiada głównie obecny stan prawny regulujący finansowanie szkolnictwa wyższego w Polsce**. Art. 70 ust. 2 Konstytucji RP wprowadza zasadę bezpłatnej nauki na uczelniach publicznych, która w praktyce jest finansowana poprzez dotacje publiczne, przede wszystkim dotację podstawową, opisaną w pierwszej części rozdziału.

²⁶ Por. Diagnoza stanu szkolnictwa wyższego w Polsce, EY, 2009, s. 58

CASE STUDY: Skąd wzięła się nadprodukcja słabej jakości humanistów?

- Jednym ze skutków nieefektywności obecnego systemu jest **nadprodukcja absolwentów z wykształceniem z grupy humanistyczno-społecznej, otrzymanym na niskiej jakości studiach.**
- Objawia się to między innymi wysokim udziałem tej grupy w ogólnej liczbie absolwentów (wg GUS **59% to absolwenci kierunków humanistycznych, społecznych, pedagogicznych i biznesowych**) i wysokim bezrobociu wśród tej grupy (na podstawie raportu „Bilans Kapitału Ludzkiego” **bezrobocie wśród absolwentów „kierunków masowych” wyniosło średnio 10,3% wobec 6,7% wśród absolwentów tzw. kierunków strategicznych, np. informatyka, matematyka**). Kompleksowy profil absolwentów polskich uczelni i ich sytuacji na rynku pracy zawiera wspomniany raport „Bilans Kapitału Ludzkiego”.
- **Do powstania takiej sytuacji przyczynił się obecny schemat finansowania uczelni wyższych.** Ponieważ dotacja podstawowa nie znajduje odzwierciedlenia w rzeczywistych potrzebach wydatkowych uniwersytetów (arbitralny dobór wskaźników i wag opisany w pierwszej części rozdziału), w praktyce **uczelniom najbardziej opłaca się otwierać te kierunki, które są najtańsze.** Należą do nich przede wszystkim właśnie kierunki humanistyczne i społeczne. Bodźcami, które skłaniały do tego uczelnie były:
 - **„Podreperowanie” wyników finansowych** ofertą płatnych studiów w trybie niestacjonarnym z uwagi na nieefektywną alokację środków publicznych;
 - **Koncentracja na kosztach.** W związku z tym, że dotacja państwowa wykazuje **niską wrażliwość na główny składnik wydatków uczelni, tj. utrzymanie kadry** (dla przypomnienia dotacja rośnie ok. 5-6 razy wolniej niż kadra akademicka), to następuje **wypieranie kierunków bardziej kosztochłonnych** (głównie technicznych i przyrodniczych, na które obecnie jest zapotrzebowanie na rynku pracy) **tymi, które są najtańsze.** Wskaźniki kosztochłonności, biorąc pod uwagę niewielką wagę składnika studenckiego i kadrowego w algorytmie, nie rekompensują bowiem wyższych kosztów utrzymania kierunków o wyższych kosztach kapitałowych i operacyjnych. **Uczelniom opłaca się więc wypełnić po brzegi kilkusetosobowe aule wypełnione studentami kierunków humanistycznych i społecznych, aby otrzymać wyższą dotację publiczną.** Należy bowiem zauważyć, że struktura kosztów szkół wyższych oparta jest o koszty stałe (zatrudnienie na uczelni jest dość sztywne, koszty utrzymania infrastruktury są w krótkim okresie stałe), a koszty zmienne są niewielkie. Przy bierności systemu finansowania, który powinien uwzględniać negatywne efekty zewnętrzne dla gospodarki ze strukturalnego niedopasowania profilu absolwentów szkół wyższych do potrzeb rynku pracy, oparty na chłodnej kalkulacji zysków i strat system utrwała się.
- **Uczelnie prywatne, przeciwstawiając się nierównej konkurencji ze strony publicznie finansowanych uczelni, podobnie jak one postawiły na najmniej kosztochłonne kierunki.** Z uwagi na rosnącą świadomość społeczną i niż demograficzny, w przyszłości można spodziewać się jednak odejścia od tej strategii. Z rynku odpadną najstarsze prywatne szkoły wyższe, które skorzystały na boomie edukacyjnym i korzystnej fazie cyklu demograficznego w latach poprzednich [por. EY, 2009, s. 65], a pozostaną podmioty o największej renomie, które przy uczciwszych zasadach konkurencji ze strony uczelni publicznych mają szansę wyrosnąć na „polskie Harvardy”.

ROZDZIAŁ 3.

REKOMENDACJE – JAK ZMIENIĆ OBECNY SYSTEM?

3.1. OGÓLNE TŁO REKOMENDACJI

Oprócz diagnozy problemów w polskim szkolnictwie wyższym na poziomie systemu finansowania, przedstawiamy również możliwe do zaimplementowania rozwiązania, które pomogłyby wyeliminować obecne nieefektywności. W szczególności, **proponujemy twórcze wykorzystanie niedawnych doświadczeń jeśli chodzi o reformę finansowania segmentu badawczego polskiego szkolnictwa wyższego. Skupiamy się na usprawnieniu obecnie obowiązującej dotacji podstawowej, gdzie przede wszystkim konieczne jest odejście od tzw. stałej przeniesienia i wprowadzenie kryteriów proefektywnościowych.** Ponadto, odnosimy się do pozostałych elementów finansowania szkolnictwa wyższego, w szczególności sugerujemy decentralizację zarządzania systemem stypendialnym.

3.2. REFORMA W SEGMENTCIE BADAWCZYM

W ostatnich latach można zaobserwować pozytywne zmiany w mechanizmie finansowania działalności badawczej polskich uczelni. Przy zachowaniu obecnego systemu rozsądnym pomysłem jest skorzystanie z rozwiązań w tym segmencie szkolnictwa wyższego do naprawienia obecnego schematu dla działalności dydaktycznej.

Nowy system finansowania nauki zaczął obowiązywać od początku 2015 roku (rys. 15). Wraz z jego wprowadzeniem zlikwidowana została obowiązująca podobnie jak w segmencie dydaktycznym tzw. stała przeniesienia. W 2014 roku wynosiła ona 77% dotacji otrzymanej w 2013 r.²⁷

Po wprowadzeniu reformy podstawowym kryterium ustalania wysokości dotacji jest kategoria naukowa, obrazująca potencjał jednostki i efekty prowadzonych przez nią badań. Ocenę jakości działalności naukowej lub badawczo-rozwojowej przeprowadza **Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych (KEJN)**, złożony z wybitnych naukowców. Ocena przyznawana jest na podstawie czterech kryteriów:

- Osiągnięcia naukowe i twórcze;
- Potencjał naukowy;
- Materialne efekty działalności naukowej;
- Pozostałe efekty działalności naukowej.

Produktem finalnym dla każdej kategorii jest parametr (im wyższy, tym lepiej), dla którego są przypisane wagi, zróżnicowane w zależności od kategorii naukowej (humanistyczna, nauki o życiu, nauki ścisłe i inżynierskie, artystyczna).²⁸

Na każde z kryteriów składa się szereg zmiennych, między innymi: publikacje w czasopismach naukowych,

²⁷ <http://www.nauka.gov.pl/aktualnosci-ministerstwo/nowy-system-finansowania-jednostek-naukowych.html>

²⁸ Rozporządzenie Ministra NiSW z 13.07.2012 r.

monografie naukowe, patenty, uprawnienia do nadawania tytułów naukowych, sprzedaż wyników badań i prac rozwojowych, baza laboratoryjna itd.²⁹

Najlepszym jednostkom naukowym przyznawana jest kategoria „A+” lub „A”, dobre otrzymują kategorię „B”, najslabsze kategorię „C”.³⁰ **Przyznana kategoria naukowa ma obecnie bezpośredni wpływ na wysokość dotacji otrzymanej przez jednostkę naukową, co ma premiować rzeczywiste osiągnięcia naukowe i jakość prowadzonych prac badawczych.**

omawianym przypadku rolę KEJN mogłaby przejąć **Polska Komisja Akredytacyjna (PKA)**, która otrzymałaby dodatkowe uprawnienia (w szczególności dokonywanie parametrycznej oceny szkół wyższych, o czym dalej), bądź nowa jednostka, która mogłaby otrzymać roboczą nazwę **KOMISJA EWALUACJI JEDNOSTEK DYDAKTYCZNYCH (KEJD)**.

Zakładając przeprowadzenie zachowawczej reformy, opierającej się na obecnie funkcjonującym schemacie finansowania poprzez dotacje publiczne, ogólnie rzecz biorąc **nieodzowne wydaje się wprowadzenie następujących usprawnień do obecnie obowiązującego algorytmu:**

Zniesienie tzw. stałej przeniesienia

Jak zostało wcześniej wykazane, jest to „najslabsze ogniwo” obecnego algorytmu. Podobne rozwiązania niemal wyszły z użycia w innych krajach europejskich.³¹ Fakultatywnie, można ustanowić okres przejściowy, aby zamortyzować potencjalnie skokową zmianę finansowania dla niektórych uczelni:

- Możliwe jest sukcesywne zmniejszenie wagi stałej przeniesienia z obecnych 65% do 0% w ciągu kilku lat – nie powinno jednak zająć to dłużej niż 3 lata;
- Ciekawszym rozwiązaniem wydaje się adaptacja rozwiązania przyjętego przy znoszeniu analogicznej stałej przeniesienia w segmencie badawczym polskiego szkolnictwa wyższego, tzn. ustalenie progów, poniżej/powyżej których

Od 2015 roku nowy system finansowania jednostek naukowych



Czy wiesz, że wszystkie jednostki naukowe są oceniane?
Kategorię A+ dostają najlepsi z najlepszych.
 Jest jeszcze A, B i C.

Od 2015 r. od tej oceny będzie zależała wysokość dotacji z budżetu państwa.

➤ **W nauce premiuje się jakość.**



Znika „stała przeniesienia” – płacimy za rzeczywiste dokonania naukowe, a nie historyczne zaszczości

➤ **Najwięcej dla najlepszych**
 – premia za najwyższą kategorię naukową

www.nauka.gov.pl

Rysunek 15. Grafika ze strony Ministerstwa Szkolnictwa Wyższego i Nauki prezentująca reformę systemu finansowania jednostek nauki od 2015r. Źródło: MNiSW

3.3. PROEFEKTYWNOŚCIOWA MODYFIKACJA OBECNEGO SYSTEMU

Bazując na pozytywnych doświadczeniach w segmencie naukowym, podobne rozwiązania można zaimplementować do segmentu dydaktycznego. W

²⁹ Tamże

³⁰ <http://www.nauka.gov.pl/ocena-parametryczna-jednostek-naukowych/>

³¹ Funding Higher Education: A View Across Europe, 2010, s. 20-22

**PROPONOWANY ALGORYTM PRYZNAWANIA DOTACJI PODSTAWOWEJ
NA DZIAŁALNOŚĆ DYDAKTYCZNĄ**

$$\text{Dotacja Podstawowa}_i = FP \cdot \frac{S_i \cdot k_i \cdot e_i}{\sum_{i=1}^n S_i \cdot k_i \cdot e_i}$$

FP – budżet finansowania publicznego na dz. dydaktyczną syst. szkolnictwa wyższego

S – liczba studentów

k – waga kosztochłonności

e – mnożnik proefektywnościowy

n – liczba dofinansowywanych szkół wyższych

dotacja nie może spaść/wzrosnąć w stosunku do roku poprzedniego, nawet jeśli nowy algorytm wskazywałby na większą zmianę. Progi te byłyby rokrocznie rozluźniane i w ciągu 3-5 lat mechanizm byłby w pełni „uwolniony”.

Podstawa algorytmu oparta o liczbę studentów (S)

Decydujemy się oprzeć zmodyfikowany algorytm przyznawania dotacji podstawowej o liczbę studentów w danej jednostce. Wynika to z następujących powodów:

- Student staje się w ten sposób centralnym punktem zainteresowania uczelni; uczelnie będą starały się pozyskać jak najzdolniejszych studentów, których osiągnięcia pomogą w uzyskaniu jak najwyższego mnożnika proefektywnościowego (e);
- Wprowadzenie urealnionych wag kosztochłonności i kryteriów oceniających efektywność zapobiegnie umasowieniu studiów,

co ma miejsce obecnie za przyczyną m.in. aktualnej postaci algorytmu, gdzie liniowe zwiększanie liczby studentów na najtańszych kierunkach jest opłacalne;

- W obecnym algorytmie liczba studentów również znajduje częściowe odzwierciedlenie w ustalaniu dotacji budżetowej.

Wprowadzenie urealnionych wskaźników kosztochłonności (k)

Wiarygodne oszacowanie kosztochłonności to zadanie trudne, jednak poza wątpliwością pozostaje, że obecnie obowiązujące wagi są ustalone arbitralnie, niezmiennie od lat i abstrahują one od realiów – jest więc ogromne pole do usprawnień. Zadaniem KEJD byłoby oszacowanie wiarygodnych wskaźników kosztochłonności, które byłyby regularnie aktualizowane. W szczególności, obliczanie wskaźników kosztochłonności powinno uwzględniać następujące wytyczne:

- Potrzebna jest wiarygodna wycena kosztów kadry dydaktycznej, który jest głównym składnikiem wydatków na dydaktykę w Polsce i na świecie. Aby uniknąć pokusy nadużycia, informacja o optymalnym nakładzie na kadre akademicką na danym kierunku powinna być czerpana raczej z tzw. benchmarków światowych dla danych kategorii kierunków niż dotychczasowego zatrudnienia, ponieważ obecnie struktura zatrudnienia kadry akademickiej na polskich uczelniach jest daleka od optymalnej;
- W wadze kosztochłonności konieczne jest uwzględnienie siły nabywczej w zależności od miasta, w którym znajduje się dana uczelnia. Ponieważ wydatki uczelni zależą głównie od kosztów pracy, prostą i wystarczającą aproksymacją mógłby być wskaźnik oparty na średnim wynagrodzeniu w danym mieście – takie dane są powszechnie dostępne, publikowane regularnie przez GUS. Co prawda istnieją również liczne wydatki pozapłatowe, jednak siła nabywczą oparta na średnim wynagrodzeniu w danym mieście powinna również dostatecznie aproksymować pozostałe kategorie wydatków.

Zastosowanie mnożnika proefektywnościowego (e)

Zadaniem takiego mnożnika byłoby uwzględnienie otoczenia makroekonomicznego (w szczególności potrzeb rynku pracy) oraz promocja wysokiej jakości nauczania w procesie przyznawania finansowania

publicznego dla polskich uczelni. Proponujemy, podobnie jak w przypadku wyliczania parametrów i przyznawania odpowiednich kategorii w filarze naukowym szkolnictwa wyższego w Polsce (po reformie wprowadzonej w 2015 r.), wyliczenie analogicznego mnożnika proefektywnościowego w segmencie dydaktycznym, opartego o syntetyczne wskaźniki. Integracja takich pomiarów leżałaby w kompetencji KEJD.

W szczególności, warte uwzględnienia są następujące miary:

- **Stopa bezrobocia wśród absolwentów** danego kierunku na danej uczelni – jest to najbardziej syntetyczna miara uwzględniająca zarówno odpowiednie powiązanie strategii uczelni z potrzebami rynku pracy, jak i jakością nauczania – wszak absolwent tego samego kierunku na dwóch różnych uczelniach: wiodącej i pośledniej, ma zupełnie inną pozycję na rynku pracy;
- Odpowiednio skonstruowane (dobrze odzwierciedlające stan rzeczywisty i eliminujące możliwość manipulacji) **badania wśród pracodawców**, gdzie ocenione zostałyby między innymi umiejętności miękkie i przygotowanie merytoryczne absolwentów danego kierunku na danej uczelni;
- Analogicznie, warto przeprowadzać i uwzględniać **badania przeprowadzone wśród studentów i absolwentów uczelni** – co prawda wprowadzono niedawno oceny zajęć dydaktycznych, jednak według badań PKA nie

znajdują one przełożenia na jakiegokolwiek kategorii finansowe ani strategię uczelni; podobnie niewykorzystany jest potencjał badania losów absolwentów, które obecnie są jedynie opracowywane i służą do „monitorowania”³² efektów kształcenia – w szczególności warto sprawdzać, czy podejmują oni pracę zgodną z profilem swoich studiów;

- **Ocena Państwowej Komisji Akredytacyjnej** – choć w obecnym kształcie nie jest ona doskonałą miarą jakości nauczania i w dużej mierze opiera się na spełnieniu wymogów formalnych, jest jednak pewnym przybliżeniem rzeczywistej jakości nauczania na danym kierunku na danej uczelni – można przypuszczać, że w przypadku uwzględnienia oceny PKA w przyznawaniu finansowania uczelniom publicznym wzrosną bodźce do jak najlepszego odzwierciedlenia rzeczywistej jakości nauczania w ocenie PKA;
- Twórcze wykorzystanie tzw. **wskaźnika dostępności kadry (D)**, obowiązującego już w obecnym algorytmie, mającego na celu premiować optymalny stosunek wielkości kadry akademickiej do liczby studentów;
- **Sukcesy naukowe studentów** danej uczelni na danym kierunku (konkursy międzynarodowe, publikacje itd.). Zadaniem KEJD byłaby akredytacja poszczególnych konkursów jako takich, które można zaliczyć do niniejszego parametru. Punktem odniesienia mogą być

również osiągnięcia uwzględniane przy przyznawaniu stypendium Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego;

- **Stopień umiędzynarodowienia studiów** – warto premiować uczelnie posiadające znaczący odsetek studentów wyjeżdżających i przyjeżdżających na wymiany studenckie, studentów międzynarodowych czy wreszcie ofertę studiów w języku angielskim (ew. innych językach). Co prawda składnik umiędzynarodowienia należy do składowych obecnego algorytmu, jednak jego waga jest znikoma, a kryteria przyznawania mogłyby być zweryfikowane;
- **Kategoria badawcza** – kolejny element istniejący już w obecnym algorytmie, jednak z niską wagą. Choć kategoria badawcza wyznaczana przez KEJN wpływa przede wszystkim na wielkość dotacji budżetowej na badania, niewątpliwie silne ośrodki naukowe pozytywnie wpływają również na wartość dydaktyczną danego ośrodka, dlatego warto uwzględnić ten parametr w kalkulacji mnożnika proefektywnościowego;
- **Odsetek studentów kończących studia** – kryterium obowiązujące w różnych postaciach w niektórych krajach europejskich³³, choć kontrowersyjne, ponieważ rodzi negatywny bodziec do „przepuszczania” jak największej liczby studentów – główną zaletą jest prostota tego wskaźnika.

³² Por. Raporty z wizytacji PKA

³³ Zarządzanie szkolnictwem wyższym w Europie, Eurydice, 2009, s. 54-55

Ciągłe usprawnienia

Prezentowane założenia nowego algorytmu są propozycjami, które można elastycznie modyfikować, wprowadzając nowe kryteria i usuwając te, które niedostatecznie spełniają swoją rolę. **Celem jest, jak najdokładniejsze odzwierciedlenie rzeczywistych potrzeb uczelni i jakości dydaktyki.** Ważna jest również regularna aktualizacja wskaźników na podstawie bieżących badań tak, aby **dynamika zmian w gospodarce znalazła odzwierciedlenie w finansowaniu polskich uczelni.**

Oparty na jakości system finansowania pomoże również w podniesieniu jakości nauczania kadry dydaktycznej, której będzie zależało na jak najlepszych wynikach, ponieważ z dużą dozą pewności proefektywnościowy system finansowania zostanie przetransferowany na zarobki kadry akademickiej. Transfer odgórnych rozwiązań na niższe szczeble widać już obecnie. Przykładem jest chociażby Uniwersytet Warszawski, który z pewnymi uproszczeniami odwzorowuje algorytm ustalany dla uczelni na poziomie centralnym na algorytm rozdziału środków na poszczególne jednostki tej uczelni.³⁴ Wprost przyznaje się, że ma to na celu uzyskanie jak najwyższych środków z budżetu. Jest to działanie racjonalne, jednak – zważywszy na krytykę algorytmu w obecnej postaci jako pozbawionego bodźców proefektywnościowych – niekorzystne z punktu widzenia promowania wysokiej jakości dydaktyki.

³⁴ Jak działa UW?, s. 9

3.4. PODSUMOWANIE

Wprowadzenie rozwiązań proefektywnościowych do algorytmu podziału dotacji podstawowej ma szansę pobudzić motywację jednostek szkolnictwa wyższego do właściwego przygotowania studentów do potrzeb rynku pracy. Skupiamy się na **podejściu wynikowym** (ang. *output*) przy konstrukcji parametru proefektywnościowego, wyznaczając uczelniom **główne czynniki sukcesu** (ang. *Key Performance Indicators*), pozostawiając im autonomię, jak do tego sukcesu doprowadzić. W polskim szkolnictwie wyższym już teraz jest wiele pomysłów, jak kształcić na potrzeby nowoczesnej gospodarki, jednak brakuje bodźców finansowych, aby ten cel osiągnąć. Dotacja podstawowa wyznaczana w obecnej postaci nie premiuje takich działań, **często więc działania mające podnieść jakość nauczania i lepiej przygotować do potrzeb rynku pracy muszą być podejmowane kosztem obciążenia wydatków w innych obszarach.** Co prawda począwszy od 2012 r. wprowadzono dodatkową dotację na działania pro jakościowe,³⁵ jednak jej wielkość jest niewystarczająca (stanowi ok. 3% wielkości dotacji podstawowej), a sposób wydatkowania ściśle ustalony. To krok w dobrym kierunku, jednak niewystarczający. W szczególności, nie adresuje on potrzeb gospodarki.

Tymczasem, jak zostało wykazane w Rozdziale 1., nożyce strukturalnego niedopasowania absolwentów uczelni

wyższych do potrzeb rynku pracy się rozwierają. Rośnie bezrobocie także wśród osób wykształconych; wielu z nich wyjeżdża z kraju. Tymczasem **potrzebujemy pilnie np. 50 tys. informatyków – obecnie o każdego z nich zabiega średnio 12 pracodawców.**³⁶ Podobnie sytuacja wygląda w przypadku lekarzy.

W znowelizowanym systemie wydziały informatyczne otrzymałyby wysoką premię za kształcenie absolwentów, których rynek pracy szczególnie potrzebuje. Warto pamiętać, że wydatki na szkolnictwo wyższe są dla państwa inwestycją. **Stymulacja kształcenia kadr, których nowoczesna gospodarka potrzebuje, zwróci się w przyszłym rozwoju gospodarczym –** na przykładzie realizacji zapotrzebowania na informatyków można sobie wyobrazić rozwój sektora IT w naszym kraju, napływ inwestycji zagranicznych i rozwój polskich czempionów w tej kategorii.

Nie wolno zapominać o drugiej stronie medalu: wydziały, gdzie dominuje masowość z pewnością straciłyby na postulowanych zmianach. Mogłoby to doprowadzić do likwidacji kierunków kształcących słabiej przygotowanych absolwentów kierunków, którzy przyniosą gospodarce niższą wartość dodaną. Jednak w kontekście zwiększającego się niżu demograficznego trzeba uważać taką zmianę za pozytywną. **To ostatni dzwonek, aby przeorientować strukturę wykształcenia w naszym kraju, zanim dobrze przygotowanych specjalistów zacznie brakować w każdej dziedzinie.**

³⁵ Rozporządzenie Ministra NISW z dn. 29 stycznia 2015 r. w sprawie sposobu podziału i trybu przekazywania podmiotowej dotacji na dofinansowanie zadań pro jakościowych

³⁶ <http://www.bankier.pl/wiadomosc/W-Polsce-brakuje-do-pracy-50-tys-informatykw-3172716.html>

OBSZAR DALSZYCH BADAŃ

Jesteśmy świadomi tego, że niniejszy raport jedynie częściowo adresuje przyczyny obecnych niedopasowań struktury absolwentów szkół wyższych w Polsce do potrzeb rynku pracy, skupiając się na czynnikach mających źródło w obecnym systemie finansowania szkolnictwa wyższego. Aby holistycznie ująć temat reformy polskiego szkolnictwa wyższego w celu podniesienia jakości nauczania i przystosowania do potrzeb gospodarki, zespół przygotowujący niniejszy raport rekomenduje następujące dalsze kierunki badań:

- Kompleksowe badanie **nieefektywności i możliwych usprawnień w obszarze jakości dydaktyki** na polskich uczelniach;
- Konstrukcja **motywacyjnego systemu wynagrodzeń kadry akademickiej** – w kontekście nieopłacalności rozpoczynania kariery naukowej i dożyteczności tytułów naukowych;
- Reforma **przygotowania dydaktycznego kadry akademickiej** w Polsce, które obecnie stoi na niskim poziomie – w ten sposób profesor-specjalista w swojej dziedzinie mógłby również przekazywać tzw. umiejętności miękkie;
- **Decentralizacja szkolnictwa wyższego w Polsce i zwiększenie autonomii uczelni**; w szczególności **urynkowanie systemu** oraz **decentralizacja systemu stypendialnego** tak, aby uczelnie mogły – jak w innych państwach – konkurować systemami stypendialnymi;
- Zwiększenie nacisku na **kompetencje cenione przez pracodawców**, zwłaszcza **kompetencje transferowalne** (przydatne na różnorodnych stanowiskach) – w szczególności **kompetencje miękkie**, znajomość **języków obcych**, obsługa arkuszy kalkulacyjnych itd.;
- **Wpływ zmian demograficznych** na kształt szkolnictwa wyższego w Polsce – jest to obecnie bodaj najważniejsze wyzwanie w sektorze szkolnictwa wyższego, w szczególności dla uczelni prywatnych; potrzebna jest odpowiedź, jak wykorzystać zwiększone fundusze na jednego studenta i **jak przygotować odpowiednio wykształconych specjalistów na poddany presji demograficznej rynek pracy**.

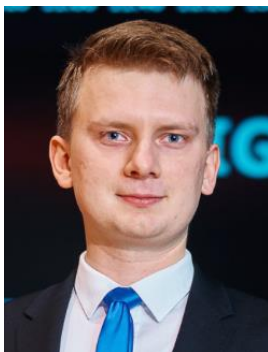
BIBLIOGRAFIA

1. *Aktywni+. Młodzi Polacy na rynku pracy*, Gumtree, 2014
2. *Diagnoza stanu szkolnictwa wyższego w Polsce*, EY, 2009
3. *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing, 2014
4. *Funding Higher Education: A View Across Europe*, University of Twente, 2010
5. Łukaszewska K., *Skąd się biorą pieniądze na uczelni? [w:] Jak działa UW?*, 2015
6. *Labour Force Survey*, Eurostat, 2014
7. Miłosz H., *Jaki Algorytm*, Forum Akademickie nr. 12/2012
8. Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego na zapytanie nr 2192 ws. wyższych uczelni w Polsce, które zajmują niskie miejsca w światowych, prestiżowych rankingach
9. Raporty z wizytacji Polskiej Komisji Akredytacyjnej
10. *Rocznik statystyczny 2014*, GUS, 2014
11. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 13.07.2012 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym
12. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dn. 29 stycznia 2015 r. w sprawie sposobu podziału i trybu przekazywania podmiotowej dotacji na dofinansowanie zadań projakościowych
13. Sprawozdanie z realizacji zadań i budżetu w 2013 r. w zakresie szkolnictwa wyższego oraz realizacji budżetu w części 38 – Szkolnictwo wyższe, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, 2014
14. *Szkolnictwo Wyższe w Polsce*, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, 2013
15. *Szkoły wyższe i ich finanse w 2013r.*, GUS, 2014
16. Wykaz przyznanych kategorii naukowych uczelniom wyższym w Polsce, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, 2014
17. Zał. 2 do Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dn. 8 lutego 2012 r. ws. sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych
18. *Zarządzanie szkolnictwem wyższym w Europie*, Eurydice, 2009
19. Żylicz M., *O reformie szkolnictwa wyższego*, 2009
20. <http://www.nauka.gov.pl/aktualnosci-ministerstwo/nowy-system-finansowania-jednostek-naukowych.html>
21. <http://www.bankier.pl/wiadomosc/W-Polsce-brakuje-do-pracy-50-tys-informatykw-3172716.html>
22. http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,16696486,Kolejna_fala_emigracji___Polacy_buduja_PKB_innych.html
23. http://wyborcza.pl/1,76842,14704973,Najlepsze_i_najslabsze_jednostki_naukowe__Polska_nauka.html
24. <http://www.nauka.gov.pl/ocena-parametryczna-jednostek-naukowych/>

AUTORZY**Bartłomiej Kaszyk**

tel.: +48 663 768 755

e-mail: bartias111@gmail.com

**Sebastian Kluczyński
(lider zespołu)**

tel.: +48 697 842 849

e-mail: sebastiankluczynski@o2.pl

**Karol Michał Kobylński**

tel.: +48 664 417 312

e-mail:

karol.michal.kobylnski@gmail.com

**Aleksander Olechnowicz**

tel.: +48 530 620 666

e-mail: alex.olechnowicz@gmail.com

**Anna Palak**

e-mail: anna.palak@wp.pl

**Karol Serena
(lider zespołu)**

tel.: +48 660 940 654

e-mail: karol.serena@gmail.com

PODZIĘKOWANIA

Składamy szczególne podziękowania za współpracę i pomoc w przygotowaniu raportu następującym osobom:

- **Hubertowi Guzerze** – za recenzję pracy i ogromną pomoc merytoryczną
- **Łukaszowi Janikowskiemu** – za konsultację merytoryczną
- **Markowi Kozłowskiemu** (p.o. Naczelnika Wydziału Rekrutacji, PKP S.A.) – za recenzję pracy

Raport powstał w ramach projektu Think Paga! Akademia Analiz i Mediów, którego Partnerami są:

Organizator:



Patronat honorowy:



Partner merytoryczny:



Partnerzy:



Partnerzy wspierający:



Fundacja im. Lesława A. Pagi

ul. Książęca 4 pok. 8030, 00-498 Warszawa; tel. (+48) 22 537 73 35; e-mail: sekretariat@paga.org.pl
www.paga.org.pl

Twitter @FundacjaPagi

facebook.com/FundacjaPagi