

Jan L. Cieśliński

Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Fizyki

ALGORYTM FINANSOWANIA POLSKICH UCZELNI: JAKI BYŁ, JAKI JEST, JAKI BYĆ POWINIEN

1. O algorytmie pozytywnie

Dla wielu przedstawicieli wspólnoty akademickiej, a zwłaszcza dla humanistów, samo pojęcie algorytmu brzmi bezdusznie i antyakademicko. Zresztą także niniejszy artykuł będzie zawierał wiele krytycznych uwag o algorytmie¹, zarówno tym obecnym, jak i o poprzednich jego wersjach. Dlatego też zacznę od wskazania pozytywnych stron tej formy finansowania sfery publicznej. Przede wszystkim warto się zastanowić jakie mogą być inne sposoby dystrybucji środków publicznych na naukę i szkolnictwo wyższe. Najwygodniejszą metodą dla samych zainteresowanych (i dla uczelni, i dla naukowców) byłoby finansowanie według potrzeb, ale wtedy od razu napotykamy na barierę ograniczonych środków. Zresztą bardzo ciekawą analizę przeprowadził niegdyś Howard Bowen, nie znajdując żadnej korelacji pomiędzy kosztem edukacji w danej uczelni, a jakimiś innymi parametrami, w szczególności z jakością tejże edukacji (a zbadał on wielką liczbę uczelni amerykańskich)². Okazało się, że koszt edukacji wynosi dokładnie tyle, ile się na edukację przeznaczy pieniędzy. Brzmi to tautologicznie, ale istotą jest odwrotny związek przyczynowy (czyli, według Bowena, to nie koszty wymagają pokrycia, ale dane przychody generują koszty odpowiadające tym przychodom). Podobny ton pobrzmiewał już u Karla Jaspersa, który też nie

¹ Mowa tu o algorytmie podziału dotacji podstawowej, będącej głównym źródłem przychodu polskich uczelni. Ograniczam się wyłącznie do algorytmu dla grupy uczelni akademickich, w skład której wchodzi obecnie 69 uczelni. Nieco inne algorytmy stosowane są do podziału dotacji dla wyższych szkół zawodowych, a także dla uczelni podlegających innym ministerstwom (na przykład dla uczelni medycznych).

² H. R. Bowen, *The Costs of Higher Education: How Much Do Colleges and Universities Spend per Student and How Much Should They Spend?*, Jossey-Bass Inc., San Francisco, 1980.

widzi potrzeby nadmiernego finansowania uniwersytetu (choć ostrzega przed spadnięciem poniżej niezbędnego minimum)³.

Innym prostym sposobem finansowania byłoby przekazywanie uczelniom tej samej porcji dotacji co roku, bez względu na jakiegokolwiek wskaźniki, niezależnie od zmian w liczbie studentów czy pracowników. Jednak, wbrew pozorom, wcale nie musi to być receptą na zachowanie *status quo*. Może pojawić się pokuśa łatwej poprawy kondycji finansowej uczelni poprzez redukcje kadrowe, nie ma też żadnej motywacji do przyjmowania większej liczby studentów, ani do dopasowywania oferty uczelni do ich oczekiwań⁴.

Zakładamy więc, że mamy jakąś kwotę w budżecie przeznaczoną na szkolnictwo wyższe i trzeba to podzielić na poszczególne uczelnie. Jeśli nie ma algorytmu, który automatycznie przydziela dotację uczelniom, to alternatywą jest mniej lub bardziej arbitralna decyzja urzędnika. Co najwyżej może ona nastąpić w jakimś trybie negocjacyjnym czy kontraktowym (na wzór tego, co mamy w służbie zdrowia). Ale trzeba pamiętać, że negocjacyjny sukces jednego (wzrost dotacji) jest automatycznie porażką innych (bo przy ustalonym budżecie bilans musi wyjść na zero). Metoda ta mi się nie podoba, ale ma ona wielu zwolenników⁵, zwłaszcza wśród władz uczelni (może dlatego, iż zapewnia złudzenie stabilniejszego finansowania, gdyż kontrakt dotyczyłby okresów 4-5 letnich lub wręcz całych roczników, od momentu przyjęcia na studia do ich zakończenia), była też proponowana przez co najmniej jeden z zespołów wybranych do przygotowania projektu Ustawy 2.0. W projekcie Ustawy, ogłoszonym w roku 2017, powrócono jednak do algorytmu (nie precyzując jego szczegółów)⁶.

W większości krajów wysokorozwiniętych (takich jak USA, Wielka Brytania, Francja, Japonia, Australia, Szwecja czy Holandia) funkcjonuje jakiś rodzaj algorytmu⁷. Zwolennicy algorytmu twierdzą, że jest on przejrzystym i sprawie-

³ K. Jaspers, *Idea uniwersytetu*, tłum. W. Kunicki, NCK, Warszawa 2017, s. 185-189.

⁴ Można sobie jednak wyobrazić też i pozytywne konsekwencje takiego rozwiązania. Efektem długofalowym może być wtedy elitarność (mniej studentów, ale lepiej kształconych, mniej kadry, ale lepiej wynagradzanej). Kluczowym warunkiem ku temu jest jednak istnienie odpowiedniej tradycji i kultury akademickiej, najlepiej sięgającej dziesiątek czy nawet setek lat wstecz. Niestety po wielu latach komunizmu i 25 latach traktowania uczelni jako maszyny do zarabiania pieniędzy na dydaktyce, trudno mówić u nas o tradycji akademickiej.

⁵ Z. Marciniak, *O sposobach finansowania działalności naukowo-dydaktycznej szkół wyższych w Polsce*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 2014, nr 1-2 (43-44), s. 8.

⁶ Mówiąc o Ustawie mam na myśli, w zależności od kontekstu, aktualną ustawę Prawo o Szkolnictwie Wyższym lub procedowany obecnie (początek roku 2018) projekt nowej ustawy Prawo o Szkolnictwie Wyższym i Nauce.

⁷ B. Jongbloed, H. Vossensteyn, *Keeping up Performances: An international survey of performance-based funding in higher education*, „Journal of Higher Education Policy and Management” 2001, tom 23, nr 2, s. 127-145.

dliwym sposobem finansowania, redukuje naciski polityczne i potrzebę lobbyingu, pozwala na długofalowe planowanie przychodów i wydatków, i bardzo sprzyja autonomii uczelni⁸. Wszystkie te zalety dotyczą stabilnego algorytmu⁹. Z punktu widzenia płatnika algorytm jest z kolei instrumentem bardzo prostym, a zarazem bardzo efektywnym (o dużych możliwościach tkwiących w tego typu algorytmach świadczy choćby uruchomienie niezwykle skutecznej „pogoni za studentem”, o której będzie mowa w kolejnym rozdziale). Zatem algorytm jako instrument prowadzenia polityki finansowej jest instrumentem nieomal idealnym, co nie oznacza, iż nie można go użyć w zły sposób, wręcz przekształcając w wadę każdą z jego zalet.

Łatwo sobie wyobrazić algorytm niesprawiedliwy, często ulegający zmianie, będący wynikiem intensywnego lobbyingu, a nawet wręcz ustalany *post factum*¹⁰, co już zupełnie wypacza ideę algorytmu. Antidotum na tego typu wady¹¹ jest przede wszystkim stabilność algorytmu, pozwolenie mu na działanie przez co najmniej kilka lat bez większych zmian. Ideałem byłoby uprzednie ustalenie i ogłoszenie celów, które powinny realizować uczelnie oraz taki wybór algorytmu, aby premiował ekonomicznie dobrą realizację tych celów. Wówczas ewentualne korekty algorytmu, zmierzające do lepszej realizacji tych celów byłyby wręcz pożądane, a strategie uczelni mające na celu wykorzystanie jakichś luk w algorytmie byłyby ryzykowne.

Reguły finansowania, ustalone rozporządzeniami Ministra, mają może większe znaczenie dla systemu szkolnictwa wyższego niż Ustawa. Najlepszym argumentem na rzecz tej tezy jest szybkie przekształcenie elitarnego systemu akademickiego w system nastawiony na edukację masową w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Udało się to bez spektakularnych zmian organizacyjno-prawnych, bez zmian kadrowych, a nawet bez pompowania dodatkowych

⁸ D.W. Lang, *Formulaic Approaches to the Funding of Colleges and Universities*, [w:] *International Handbook of Educational Policy*, pod red. N. Bascia i in., Springer 2005, s. 372--373.

⁹ W sytuacji zmiany algorytmu, a zwłaszcza zmiany permanentnej, algorytm upodabnia się do negocjacyjnych sposobów finansowania, będąc przy tym mniej przewidywalnym. Wbrew obiegowym opiniom, w Polsce jednak algorytm był bardzo stabilnym elementem systemu. Właściwie dopiero w roku 2017 mamy do czynienia z nowym algorytmem istotnie różnym od tego, co było w poprzednich 25 latach.

¹⁰ „Dobrym” przykładem jest tu ocena parametryczna (przydzielanie kategorii naukowych), która w Polsce zwykle jest przeprowadzana według reguł ustalanych dopiero pod koniec 4-letniego okresu oceny. Zmiana algorytmu w roku 2017 niestety też miała tę cechę. Uczelniom przyznano pieniądze według wskaźników diametralnie różnych od tych używanych poprzednio, nie dając czasu na reakcję i dostosowanie się do nowych reguł.

¹¹ Nie są to jakieś specyficzne wady algorytmu. Takie same wady, nawet w jeszcze większym natężeniu, mogą mieć też inne metody finansowania. W przypadku algorytmu łatwiej tych wad uniknąć.

środków budżetowych. Nie chwalebę tu osiągniętego celu (moim zdaniem kierunek mógł być bardziej sensowny), ale chodzi mi o efektywność realizacji. Obecnie znów stoimy na rozdrożu i mówi się o bardzo głębokich zmianach ustroju uczelni. O wiele skuteczniejsze byłoby jednak wskazanie celów reformy oraz takie ustawienie parametrów algorytmu, aby realizacja tych celów była opłacalna finansowo. Nowy algorytm już działa. Szkoda jednak, że nie poprzedzono jego wprowadzenia dyskusją na temat celów. Na pewno udałoby się wtedy uniknąć wielu błędów, które obecnie w tym algorytmie tkwią.

2. Algorytm: jaki był?

W Polsce stosowanie algorytmu zapoczątkowano w roku 1992, uzależniając dotację od liczby studentów. Algorytm miał być „obiektywnym narzędziem służącym do dzielenia niedostatecznie wysokich kwot przeznaczanych w ustawie budżetowej na szkolnictwo wyższe”¹². Narzędzie to jednak okazało się bardzo skuteczne w skłonieniu uczelni do przyjmowania coraz to większej liczby studentów, a to niewątpliwie było ważnym celem politycznym. Poszerzenie dostępu do edukacji wyższej wpisywało się w globalne trendy, a poza tym pozwalało zmniejszyć bezrobocie, co w ówczesnej sytuacji gospodarczej i społecznej było bardzo istotne (w latach 1995–2005 wiek studencki osiągnęły roczniki wyżu demograficznego). W roku 1993 testowano dość ciekawy wariant algorytmu, mający jednak własność nieliniowości, która bardzo utrudnia sprawiedliwy podział dotacji pomiędzy wydziały uczelni¹³, w szczególności trudno było jednoznacznie wydzielić z budżetu Uniwersytetu Warszawskiego dotację dla Filii w Białymstoku. Rozwiązanie tego problemu przez Andrzeja Szymachę wpłynęło na uproszczenie algorytmu w latach kolejnych¹⁴.

Od roku 1994 dotacja składała się z trzech części: składnika „historycznego” (dzielonego proporcjonalnie do podziału z roku poprzedniego)¹⁵, składnika studenckiego (proporcjonalnego do liczby studentów przeliczeniowych) oraz składnika kadrowego (proporcjonalnego do liczby doktorów przeliczeniowych)¹⁶. Warto pamiętać, że składnik historyczny nie jest jakąś ustaloną kwotą,

¹² M. Rocki, *Jak dzielić dotację?*, „Forum Akademickie” 1998, nr 7-8.

¹³ Warto zauważyć, że algorytm roku 2017 znów jest silnie nieliniowy.

¹⁴ A. Szymacha, *Rola matematyki w znajdowaniu dobrych algorytmów*, [w:] *Finansowanie i zarządzanie szkolnictwem wyższym Polska-Holandia*, pod red. M. Dąbrowy-Szeffler i M. Pastwy, Centrum Badań Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego UW, Warszawa 1996, s. 137-146.

¹⁵ Udział składnika historycznego w dotacji nazywany jest stałą przeniesienia.

¹⁶ Studentów mnożono przez wagi (od 1,0 do 3,0) związane z kosztownością studiów, ka-

gwarantowaną dla danej uczelni. On też *de facto* zależał od liczby studentów i liczby kadry akademickiej¹⁷. Przy małej stałej przeniesienia (co było regułą do roku 2007) bardzo szybko, w ciągu 2-3 lat, okazywało się, że praktycznie cała dotacja zależy od liczby studentów i liczby pracowników, z tym, że nie tylko według stanu na rok ubiegły, lecz biorąc też pod uwagę parę lat wstecz. Przy dużej stałej przeniesienia jest podobnie, tylko efekt ten widoczny jest po nieco dłuższym czasie. Szczegóły algorytmów stosowanych w kolejnych latach nie są łatwe do znalezienia (dopiero od roku 2007 wszystkie rozporządzenia dotyczące algorytmu są publikowane w Dzienniku Ustaw), ale wydaje się, że przez kilkanaście lat algorytm nie ulegał większym zmianom, poza niewielkimi zmianami stałej przeniesienia (od roku 1994 była ona jednak chyba zawsze niższa niż obecne 0,5, a w roku 2006 wynosiła zaledwie 0,2) i niektórych innych współczynników (na przykład z mniejszą wagą liczono studentów pierwszego roku). Znamienne jest to, że w tamtych czasach w algorytmie brano też pod uwagę (choć z mniejszą wagą) studentów zaocznych, natomiast nie brano pod uwagę osób zatrudnionych na drugim etacie.

Trzeba pamiętać jednak, że dotacja podstawowa pokrywa koszt kształcenia jedynie części studentów. Na uczelniach publicznych wielu studentów płaci za studia. W latach 1995–2004 było ich ponad 40%, a nawet obecnie odsetek ten wciąż przekracza 20%. Wpływy z opłat za studia są bardzo istotnym uzupełnieniem budżetów uczelni publicznych. Zatem słabo finansowane uczelnie publiczne były motywowane na dwa sposoby do dynamicznego zwiększania liczby studentów. Zabiegano zarówno o studentów płacących za studia, jak i o studentów stacjonarnych, bo kto miał więcej studentów, ten mógł wyrwać dla siebie większą porcję dotacji (choć pamiętać trzeba, że wzrost liczby studentów na poziomie kraju mógł spowodować spadek dotacji przypadającej na jednego studenta). Trzeba podkreślić, iż w latach dziewięćdziesiątych „uczelnie wyższe natychmiast podjęły grę zaproponowaną przez MEN i szybko dostosowały swe zachowania do reguły algorytmu”¹⁸.

Ówczesny algorytm, dobrze pasujący do sytuacji wyżu demograficznego, dowodził swej skuteczności i efektywności. Z wielką dynamiką rosła liczba studentów¹⁹, a niebawem rozpoczęła się też konkurencja o „wykwalifikowaną ka-

drze przypisywano wagi związane ze stopniem czy tytułem naukowym (doktorat 1,0, habilitacja 1,5, tytuł profesora 2,0).

¹⁷ J. L. Cieśliński, *Algorytm podziału dotacji podstawowej dla polskich uczelni akademickich*, „Nauka” 1/2016, s. 168.

¹⁸ M. Rocki, dz. cyt.

¹⁹ W roku 2005 studiowało w Polsce blisko 2 mln osób, czyli ponad 5 razy więcej niż w roku

drę”. Mniejsze uczelnie zabiegały o profesorów, a nawet doktorów, zaś na większych uczelniach rozpędu nabierała „produkcja” stopni i tytułów naukowych. Już w roku 1998 widać było jednak liczne negatywne skutki ówczesnego algorytmu: obniżenie wymagań podczas rekrutacji, spadek jakości dydaktyki oraz spadek jakości absolwentów²⁰. W kolejnych latach można też było obserwować „inflacyjny” spadek poziomu doktoratów, habilitacji, czy profesur. Studia straciły swą rolę selekcyjną, wpadłszy w „pułapkę umasowienia”²¹. Brak ukończonych studiów stał się dużym minusem na rynku pracy, ale z drugiej strony posiadanie dyplomu nie dawało żadnej przewagi, skoro w zasadzie „każdy” taki dyplom posiadał. Zatem ta łatwość zdobycia dyplomu jest w gruncie rzeczy niekorzystna dla absolwentów, zwłaszcza tych zdolniejszych.

Tymczasem niż demograficzny zbliżał się szybkimi krokami do uczelni i potrzeba korekty algorytmu była coraz bardziej widoczna. Zmiana algorytmu, wprowadzona dopiero w roku 2007, sprawiała wrażenie dużej zmiany projakościowej. Dodano cztery nowe składniki: składnik badawczy (związany z liczbą grantów realizowanych na uczelni), składnik uprawnień (liczba uprawnień doktorskich i habilitacyjnych), składnik wymiany (liczba studentów uczestniczących w wymianie międzynarodowej) oraz dość tajemniczy składnik proporcjonalnego rozwoju (szczegółowy opis algorytmu z lat 2007–2016 można znaleźć w innym artykule²²). Zmiana ta nie okazała się jednak zbytym przełomem. Odnoszę wręcz wrażenie, że uczelnie (w większości) tym razem nie podjęły „gry w algorytm”. Jedną z przyczyn była zapewne bardzo wysoka stała przeniesienia (najpierw 0,7, później 0,65), mocno opóźniająca działanie algorytmu²³. Ale na pewno nie była to przyczyna jedyna, bo wysoka stała przeniesienia bardzo osłabiła także działanie składnika studenckiego, a „pogoń za studentem” zamiast ustać, wręcz się nasiliła. Wydaje mi się, że główną przyczyną była zbyt duża komplikacja algorytmu, w wyniku której przeoczono lub błędnie zinterpretowano wiele szczegółów (na przykład tylko nieliczne uczelnie zauważyły i wykorzystały niezwykle dużą opłacalność przyjmowania profesorów wizytujących). Nie zdawano sobie też w pełni sprawy z wielkości kwot generowanych w algorytmie przez granty, uprawnienia i studentów uczestniczących w wymianie międzynarodowej.

1990. Prawie 60% z nich płaciło za studia, dokładając się w ten sposób do skąpego budżetu na szkolnictwo wyższe i naukę.

²⁰ M. Rocki, dz. cyt.

²¹ Ł. Stankiewicz, *Pułapka umasowienia*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 2015, nr 1 (45), s. 191-213.

²² J. L. Cieśliński, dz. cyt., s. 161-162.

²³ H. Miłoś, *Stabo reagujący algorytm*, „Forum Akademickie” 2009, nr 3, s. 39-45.

Podstawowym błędem algorytmu była faktyczna dezaktywacja składnika kadrowego, obciętego na rzecz innych składników, do którego włączono całą kadre akademicką, nawet na drugim czy kolejnym etapie (dotacja generowana przez dany etat stała się więc wyraźnie mniejsza od kosztu etatu, nawet w przypadku minimalnych stawek), chociaż ta nieopłacalność zatrudniania kadry akademickiej chyba została przeoczona przez władze uczelni. W praktyce wciąż trzymano się nieaktualnych już bodźców poprzedniego algorytmu²⁴. Mít o opłacalności etatu profesorskiego trwał jeszcze długo po zmianie algorytmu, z kolei obecności magistrów w algorytmie niektórzy nie zauważyli po dziś dzień (a przecież tanie etaty dla najmłodszej kadry były, paradoksalnie, w zasadzie jedynymi etatami w całości pokrywanymi przez dotację ze składnika kadrowego). Powodem tego zamieszania był (i jest) brak prawidłowej informacji ze strony Ministerstwa. Dokładne wyliczenie kwot generowanych przez poszczególne elementy algorytmu pojawiło się po raz pierwszy dopiero w roku 2016²⁵.

Kwestia opłacalności pogoni za studentem jest bardziej złożona. Tadeusz Pomianek postawił tezę, że pogon ta nie jest opłacalna²⁶, co w pewnym stopniu było prawdą, bo przyrost dotacji nie rekompensował wtedy bieżącego kosztu studiów. Niestety, obniżając koszt studiów (na przykład zwiększając liczebność grup) można było zawsze wyjść na plus. To była duża wada tamtego algorytmu: brak zależności składnika studenckiego od jakichkolwiek parametrów jakościowych (takich jak liczebność grup, czy jakieś ograniczenie liczby prac dyplomowych przypadających na jednego promotora)²⁷. W sytuacji niżu demograficznego prowadziło to znamiennego paradoksu. Otóż mimo stałego wzrostu dotacji podstawowej przy jednoczesnym spadku liczby studentów wiele polskich uczelni dotkliwie odczuwa pogarszającą się sytuację finansową, co w ostatnich latach skutkowało systematyczną redukcją kadry akademickiej oraz pogarszaniem się warunków nauczania (poprzez wzrost liczebności grup). Wyjaśnienie tego zjawiska jest proste. Otóż pogon za studentem stacjonarnym doprowadziła do

²⁴ Miało to zresztą swoje dobre strony. Gdyby uczelniami zarządzali wtedy menedżerowie, dobrze odczytujący bodźce tamtego algorytmu, to dążyliby do maksymalnej redukcji kadry akademickiej (zostawiając jedynie minima kadrowe, niechby nawet habilitacyjne, na najbardziej obleganych kierunkach studiów oraz nielicznych liderów potrafiących ściągać do uczelni liczne granty). Dydaktykę prowadzono by na zasadzie umów zleconych, a ewentualną pracę naukową w ramach niestabilnych kontraktów, płatnych z grantów.

²⁵ J. L. Cieśliński, dz. cyt., s. 165 (Tabela 2).

²⁶ T. Pomianek, *Dywersyfikacja źródeł przychodów, a nie pogon za studentem*, [w:] *Idea uniwersytetu. Reaktywacja*, pod red. P. Sztompki i K. Matuszka, Kraków 2014, s. 253-266.

²⁷ W roku 2013 wprowadzono wprawdzie bardzo skomplikowany „składnik dostępności kadry”, który jednak (jak się okazało) premiował właśnie niedostępność kadry i pogon za studentem (choć mało kto w ogóle to zauważył). Wycofano się z tego po dwóch latach.

znacznego spadku zapotrzebowania na studia płatne. Bardzo ważne źródło przychodów uczelni zaczęło wysychać. Uczelnie zdawały sobie sprawę, że dobrze by było przyhamować pogoń za studentem (co łatwo zrobić podnosząc poziom wymagań rekrutacyjnych), ale trudno było się z tego wyścigu wycofać lub wspólnie ustalić jego zaprzestanie), bo każda uczelnia kontynuująca tę pogoń zyskiwałaby jeszcze więcej kosztem tych, którzy się „zatrzymali”²⁸. Ale gdyby wziąć pod uwagę to, iż pogoń za studentem stacjonarnym siłą rzeczy prowadziła do znacznego zmniejszenia się liczby studentów płacących za studia, to bilans finansowy takiej pogoni mógł być rzeczywiście ujemny nawet dla pojedynczej uczelni i wycofanie się z tego wyścigu mogło mieć sens (wróć do tej kwestii w ostatnim rozdziale).

W analogiczny sposób rozkręcono „pogoń za doktorantem” (w algorytmie doktoranci mieli bardzo wysoki współczynnik 5,0, mnożący współczynnik kosztochłonności, zatem na przykład doktorant nauk technicznych czy przyrodniczych miał wagę 12,5). Premiowano sam udział w studiach doktoranckich, zatem nie miało to przełożenia na wzrost liczby doktoratów (skuteczność studiów doktoranckich była i jest niska), co może ma i plusy, gdyż uwzględnienie w dotacji liczby wypromowanych doktorów obniżyłoby jeszcze bardziej poziom doktoratów. Dopiero od roku 2013 obniżono wagę dla doktorantów nie pobierających stypendium, co znacznie zmniejszyło opłacalność bezrefleksyjnej „pogoni za doktorantem” i zaczęło być motywacją do wypłacania doktorantom stypendiów. Przyznanie stypendiów doktorantom na kierunkach o dużej kosztochłonności (takich jak nauki przyrodnicze czy techniczne) stało się wręcz korzystne finansowo dla uczelni²⁹. Jeśli chodzi o doktorantów nauk społecznych i humanistycznych, to znacznie bardziej opłacalne (dla uczelni) były i są etaty asystenckie, choć wydaje się, że mało kto zdaje sobie z tego sprawę.

3. Algorytm: jaki jest?

W grudniu 2016 roku zostało ogłoszone rozporządzenie o nowym algorytmie³⁰, który zaczął obowiązywać już od 1.01.2017. Uczelnie nie miały żadnych szans na przystosowanie się do nowego algorytmu. Zatem efekt działania algorytmu w roku 2017 był niezbyt „pedagogiczny”. Wiele uczelni zostało po-

²⁸ Z. Marciniak, dz. cyt., s. 9.

²⁹ J. L. Cieśliński, dz. cyt., s. 171.

³⁰ *Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 7 grudnia 2016 zmieniające rozporządzenie w sprawie podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych*, Dziennik Ustaw RP, poz. 2016, Warszawa 14.12.2016.

ważnie ukaranych finansowo za to, iż w poprzednich latach udało im się wzorowo dostosować do obowiązującego wówczas modelu finansowania.

Główną nowością obecnego algorytmu jest wprowadzenie bardzo silnego bodźca zniechęcającego uczelnie do posiadania zbyt wielu studentów. Jego miarą jest stosunek liczby wszystkich studentów (stacjonarnych i niestacjonarnych, a także doktorantów) do liczby nauczycieli akademickich, czyli tak zwany SSR (*student-staff ratio*). Ustalono, iż w sytuacji, gdy $SSR < 13$, liczba studentów pełni w algorytmie tę samą rolę jak dotychczas. Natomiast gdy $SSR > 13$, to liczba studentów przeliczeniowych mnożona jest przez „współczynnik dostępności dydaktycznej” dany wzorem $(13/SSR)^2$. Łatwo sprawdzić, że dla $SSR = 15$ współczynnik ten wynosi zaledwie 0,75, a wydawałoby się, że 15 niewiele się różni od 13. Uczelnia mająca „za dużo” studentów dostanie na nich mniej pieniędzy ze składowa studenckiego (tylko 75% w przypadku $SSR = 15$), niż gdyby miała ich „odpowiednią” liczbę (czyli $SSR = 13$). A przecież większa liczba studentów oznacza większe koszty uczelni i większe obciążenie pracowników dydaktyką. Bodziec ekonomiczny do „pozbycia się” nadmiarowych studentów jest więc niezwykle silny. Ale SSR można obniżyć także zwiększając zatrudnienie kadry akademickiej. Co się bardziej opłaca? Okazuje się, że „strategia rozwoju” (czyli wzrost zatrudnienia, zwłaszcza młodej kadry) jest znacznie lepszą metodą na poprawę SSR niż spadek liczby studentów (omawiam to bardziej konkretnie w ostatnim rozdziale). Ale szybka redukcja liczby studentów (nazywam to „strategią przetrwania”) jest z kolei znacznie korzystniejsza od „strategii pasywnej”, czyli od zbyt opieszalej reakcji na ten bodziec algorytmu, nie mówiąc już o braku reakcji. Natomiast koncepcja budowy elitarnych uczelni badawczych jest, wbrew pozorom, sprzeczna z tym algorytmem³¹.

Drugą innowacją jest współczynnik potencjału naukowego, czyli średnia kategoria naukowa uczelni, liczona jako średnia arytmetyczna kategorii naukowych posiadanych przez jednostki uczelni³². Współczynnik ten mnoży składnik kadrowy. Na pozór wydaje się, że jest to motywacja do uzyskiwania jak najwyższych kategorii naukowych, ale nie do końca tak jest. Znacznie łatwiejszym sposobem podwyższenia kategorii naukowej uczelni jest bowiem... odpowiednia restrukturyzacja uczelni. Na przykład jeśli połączymy wydziały najniższej kategorii w jeden wydział, to kategoria uczelni ulegnie znacznemu podwyższeniu. Co gorsza, składnik ten *de facto* preferuje rozrośnięte jednostki kategorii niskiej

³¹ J. L. Ciesliński: *Nowy algorytm. Znosi się na wielkie zmiany*, „PAUza Akademicka” 2016, nr 353, s. 3.

³² Kategoriom A+, A, B, C przypisuje się, odpowiednio, znane skądinąd liczby: 1,5; 1,0; 0,7; 0,4.

i małe jednostki kategorii wysokiej, a przecież pożądanym celem powinien być rozwój kadrowy jednostek najlepszych.

Trzecim nowym elementem w tym algorytmie jest uwzględnienie studentów zagranicznych odbywających pełen tok kształcenia. Motywacja jest bardzo silna. Na studenta zagranicznego przypadło bowiem aż 6,2 tys. zł (wyplaconych już w roku 2017) plus ponad 8 tys. do wypłaty w latach kolejnych (poprzez mechanizm stałej przeniesienia). Zmniejszyła się natomiast wielka opłacalność wymiany zagranicznej studentów.

Składnik badawczy pozostał prawie bez zmian, natomiast zlikwidowano składnik uprawnień oraz składnik proporcjonalnego rozwoju. Opłacalność prowadzenia studiów doktoranckich, nawet ze stypendiami, zwiększyła się jeszcze bardziej³³, gdyż powiększony został (z 35% do 40%) składnik studencki oraz wagi dla doktorantów (ale ta „pogoń za doktorantem” zapewne skończy się po wejściu w życie nowej ustawy³⁴). Stałą przeniesienia zmniejszono do 0,5 (wyjątkowo 0,57 w roku 2017, co było jedynym przejawem okresu przejściowego) oraz wprowadzono mechanizm stabilizujący w postaci korytarza 5% (wzrost czy spadek dotacji nie może przekroczyć 5% w porównaniu z rokiem poprzednim)³⁵. Dopuszczalny spadek 5% oceniam jako bardzo duży, gdyż w praktyce dotyczy on funduszu płac, czyli liczby etatów.

Wstępną ocenę nowego algorytmu i jego porównanie z poprzednim algorytmem można znaleźć w moim artykule napisanym tuż po pojawieniu się projektu nowego algorytmu³⁶, zaś w kolejnym artykule przedstawiamy pełną analizę skutków nowego algorytmu dla wszystkich uczelni akademickich (kto zyskał, a kto stracił na poszczególnych zmianach)³⁷.

Na chwilę obecną dominującym efektem algorytmu jest zastopowanie pogoni za studentem i pod tym względem algorytm ten powinien być skuteczny. Innym ważnym bodźcem może okazać się premia za konsolidację³⁸. Tym razem

³³ Bliskie opłacalności jest już nawet przyznanie stypendium doktorantom kierunków o przeliczniku 1,5 (w tym nauki humanistyczne i ekonomiczne).

³⁴ Według projektu ustawy stypendia (i to ponad dwa razy wyższe) mają otrzymać wszyscy doktoranci i wobec tego staną się oni dużym kosztem dla uczelni (chyba, że w algorytmie wprowadzi się odpowiednie korekty).

³⁵ Podobny mechanizm funkcjonował do roku 2006.

³⁶ J. Cieśliński, *O konsekwencjach systemu finansowania polskiego szkolnictwa wyższego*, „Kronos” 2016, nr 38 (3), s. 76-88. Ostateczna wersja algorytmu niewiele się różni od projektu omówionego w artykule. Największą zmianą (korzystną) jest uproszczenie wzoru na współczynnik dostępności dydaktycznej (czyli parametr *d*).

³⁷ J. L. Cieśliński, E. F. Różycki, *Wpływ głównych elementów nowego algorytmu na dotację podstawową dla polskich uczelni akademickich*, „Nauka” 2017, nr 4, s. 109-128.

³⁸ Premia ta istnieje od dawna (teraz połączone uczelnie mają gwarancję, że ich dotacja przez

bowiem wiele uczelni zanotowało maksymalne (czyli 5%) spadki dotacji, wielu uczelniom grożą kolejne spadki w latach następnych. Konsolidacja może być wtedy ostatnią deską ratunku. Konsekwencją nowego algorytmu może też być wzmocnienie, czy nawet odrodzenie, sektora prywatnego. Uczelnie publiczne ograniczą nabór na studia, zatem wielu odrzuconych kandydatów może szukać innych możliwości kontynuowania swej edukacji. Są w nowym algorytmie bodźce do zatrudniania kadry, zwłaszcza instruktorów i asystentów, wprawdzie mocno hamowane przez mechanizmy stabilizacyjne (wysoka stała przeniesienia i korytarz 5%)³⁹. W tym momencie daje to uczelniom wielką szansę rozwojową, ale opłacalność wzrostu kadrowego poprzez tworzenie tanich etatów może mieć nieciekawe skutki w dłuższej perspektywie (pogłębiając proces pauperyzacji nauczycieli akademickich). Mogą się ujawnić też inne negatywne tendencje długofalowe. Na przykład wielkie uczelnie mogą ulec pokusie rozwoju poprzez umasowienie wydziałów naukowych, zupełnie oddalając się od elitarności. Niewątpliwie nastąpią też spore zmiany w ocenie „rentowności” poszczególnych wydziałów i znacznie zmniejszy się dochodowość studiów masowych. Uczelnie będą musiały też stopniowo zmienić swe podejście do problemu pensum dydaktycznego, bo jego maksymalizacja przestała już być tak korzystna ekonomicznie, jak dotąd.

Kształt algorytmu, a zwłaszcza brak okresu przejściowego, bardzo sprzyjał i wciąż sprzyja uczelniom największym, mającym wyższe kategorie naukowe oraz więcej kadry akademickiej. Nastąpił zatem systematyczny przepływ środków od uczelni mniejszych i średnich do uczelni „flagowych”⁴⁰. Jeśli jednak mniejszym uczelniom uda się jakoś przeżyć okres pierwszych paru lat funkcjonowania nowego algorytmu⁴¹, to dalsze skutki nowego algorytmu powinny być dla tych uczelni pozytywne. Niestety, nowy algorytm, będąc bardzo motywacyjny dla uczelni mniejszych i średnich, jest mało motywacyjny dla uczelni najlepszych⁴².

5 lat będzie co najmniej równa 103% dotacji sprzed połączenia), ale dotąd była mało istotnym bodźcem.

³⁹ Łatwiejszą drogą wydaje się wprawdzie redukcja liczby studentów, jednak beneficjentami obecnej reformy staną się te uczelnie, które zdecydują się na „strategię rozwoju”, zwiększając stan etatowy bez zbytejnej redukcji liczby studentów.

⁴⁰ W starym algorytmie także był tego typu przepływ (za pośrednictwem składnika badawczego), ale był on znacznie mniej intensywny niż to, co nastąpiło w roku 2017.

⁴¹ Bardzo dużo zależy od sprawnego zarządzania i wykorzystania możliwości tkwiących w algorytmie. Piszę o tym w ostatnim rozdziale.

⁴² J. L. Cieśliński, *Czy nowy algorytm sprzyja budowaniu doskonałości naukowej i jakości dydaktycznej? Ocena głównych parametrów algorytmu*, „Niezbędnik Akademicki PWN” 2017, nr 2, s. 19-21.

4. Algorytm: jaki być powinien?

Wytknięcie błędów konkretnemu algorytmowi jest stosunkowo łatwe (choć i to zadanie nie jest zbyt często podejmowane), natomiast znacznie trudniej jest wskazać cechy algorytmu idealnego. Problem ten nie ma jednoznacznego rozwiązania i w zależności od przyjętych założeń można skonstruować wiele różnych dobrych algorytmów, których nawet pobieżny opis znacznie przekracza ramy tego artykułu. Warto jednak trzymać się paru ogólnych zasad.

- Cele algorytmu (a zwłaszcza pożądane zachowania uczelni) powinny być z góry określone, dość szczegółowo. Wydaje mi się, że jest to bardzo trudny punkt, ale tym bardziej należy go podjąć i poddać szerokiej debacie⁴³. Warto też wskazać patologie, których uczelnie powinny się wystrzegać.
- Algorytm powinien nagradzać zachowania zgodne ze sformułowanymi celami, zaś zachowania „patologiczne” powinny skutkować odczuwalnym zmniejszeniem dotacji. Dobry algorytm nie powinien stawiać władz uczelni przed alternatywą: albo działania sensowne merytorycznie, albo wzrost dotacji w wyniku działań szkodliwych z merytorycznego punktu widzenia.
- Algorytm powinien być bardzo stabilny. Dopuszczałbym jednak natychmiastowe korekty w przypadku błędów metodologicznych, to znaczy, gdy okaże się, że algorytm jednak premiuje jakieś zachowania patologiczne, niezgodne ze sformułowanymi celami. Natomiast w przypadku zmiany celów strategicznych należy dać szansę uczelniom na dostosowanie się poprzez odpowiedni okres przejściowy.

Wtedy uczelnie nie muszą „kombinować” i domyślać się co z algorytmu wynika. Wystarczy, że realizują choćby część wskazanych celów oraz unikają zachowań napiętnowanych jako patologiczne. Na razie problemem jest choćby druga z powyższych zasad, bo funkcjonujący algorytm jest często sprzeczny z deklarowanymi celami Ministerstwa. Zatem warto ustawowo określić pożądane cele i misje uczelni oraz zadekretować, że algorytm ma sprzyjać ich realizacji. Wtedy wskazanie błędu w algorytmie powinno skutkować niezwłoczną jego korektą.

W Polsce, niestety, algorytmu raczej się nie wykorzystywało jako narzędzia do sensownego sterowania rozwojem nauki i szkolnictwa wyższego, traktując go

⁴³ Niestety zazwyczaj dyskusja dotyczy spraw organizacyjnych, np. sposobu zarządzania uczelniami, czy ścieżek kariery naukowe, a o wiele istotniejsze jest to, czego oczekujemy od uczelni, czy od naukowców.

raczej jako pasywny środek rozproszczenia pieniędzy pomiędzy uczelnie. Był to błąd, gdyż niezależnie od intencji twórców algorytmu, każdy algorytm (a nawet jego brak)⁴⁴ *de facto* determinuje jakąś politykę naukową. Natomiast prawidłowa hierarchia powinna być dokładnie odwrotna: to cele powinny być efektem decyzji politycznej, zaś algorytm powinien być narzędziem dopasowanym do tych celów. W roku 2017 nowy algorytm skutecznie zrealizował jeden cel „negatywny”, mianowicie zastopował pogoń za studentem. Ale wciąż nie widać tu namysłu strategicznego nad celem pozytywnym.

Szczegółowa dyskusja zmian, jakie warto wprowadzić w algorytmie, przekracza ramy tego artykułu. Zresztą na ogół nie straciły na aktualności propozycje sformułowane dla poprzedniego algorytmu⁴⁵. W tym miejscu skupię się więc nad omówieniem ewentualnych korekt do rozwiązań specyficznych dla nowego algorytmu.

Po pierwsze, warto zmienić definicję średniej kategorii naukowej uczelni, bo obecna jest bardzo podatna na manipulacje i zbyt mocno zależy od struktury uczelni. Najlepiej, aby kategoria jednostki uczelnianej (względnie dyscypliny, jeśli wejdą w życie rozwiązania proponowane w projekcie Ustawy), była ważona liczbą pracowników naukowych i naukowo-dydaktycznych (branych pod uwagę w ocenie parametrycznej). Dodatkową zaletą takiego rozwiązania jest większa liniowość algorytmu, czyli dotacja generowana przez uczelnię byłaby sumą dotacji generowanych przez jednostki uczelniane⁴⁶. Warto też zmienić reguły parametryzacji, aby bardziej zależała ona od aktywności naukowej wszystkich pracowników naukowych danej jednostki⁴⁷. Obecnie wysoką kategorię naukową może wypracować niewielki procent kadry. Sytuację tę poprawiłoby ocenianie niewielkiej liczby najlepszych prac (2-3 prace na 4 lata), ale od każdego pracownika. Może wtedy jakość zacznie się liczyć bardziej niż ilość. W ostatniej parametryzacji bardzo premiowano też wielkość jednostki oraz... jej zdolność do pozyskiwania pieniędzy z budżetu (granty). Znacznie sensowniejsze byłoby specjalne docenianie bardzo dobrych efektów uzyskanych przy niskich nakładach. Osobnym problemem są wagi dla pracowników dydaktycznych. Myślę, że nie powinny one zależeć od kategorii naukowej. Natomiast stosunek liczby pracow-

⁴⁴ Na przykład, gdy każda uczelnia dostaje tę samą porcję dotacji, co w latach ubiegłych.

⁴⁵ J. L. Cieśliński, *Algorytm podziału dotacji...*, dz. cyt., s. 173-176.

⁴⁶ Wbrew pozorom to nie jest regułą. Nieliniowy był algorytm w roku 1993, algorytm latach 2007-2016 zawierał 10-15% składników nieliniowych, algorytm z roku 2017 jest w 85% nieliniowy (nieliniowe są dwa główne składniki, studencki i kadrowy). Algorytmów nieliniowych nie należy przenosić na podziały dotacji wewnątrz uczelni (bo zniekształci się w ten sposób rzeczywisty udział wydziałów w generowaniu dotacji dla swej uczelni).

⁴⁷ J. L. Cieśliński, *Nowa parametryzacja a nowy algorytm*, „Forum Akademickie” 2017, nr 11, s. 23.

ników uczestniczących w badaniach do liczby pracowników dydaktycznych można powiązać z misją uczelni (badawcza, naukowo-dydaktyczna, czy dydaktyczna).

Po drugie, liczba M , określająca optymalny poziom SSR, nie powinna być identyczna ($M=13$) dla wszystkich uczelni nadzorowanych przez MNiSW, jak to ma miejsce obecnie⁴⁸. Uczelnie z przewagą kierunków kosztochłonnych (gdzie znaczny procent zajęć odbywa się, lub powinien się odbywać, w małych grupach) powinny mieć mniejszą wartość M . Wtedy nie będzie tendencji do umasowienia kierunków kosztochłonnych, przy jednoczesnej nadmiernej redukcji liczby studentów na kierunkach o najniższej kosztochłonności (taką tendencję, niezbyt korzystną i dla jednych, i dla drugich, premiuje ekonomicznie obecny algorytm)⁴⁹. Mniejszą wartość parametru M powinny mieć też uczelnie o najwyższych kategoriach naukowych, aby masowa dydaktyka nie kolidowała z zaangażowaniem w pracę naukową, a dążenie w kierunku elitarniej uczelni badawczej stało się jedną ze strategii racjonalnych ekonomicznie. Warto byłoby też przypisać liczbę M (oraz związany z nią współczynnik dostępności dydaktycznej) bezpośrednio dyscyplinom, czy kierunkom studiów, dzięki czemu algorytm będzie bardziej liniowy, a jego oddziaływanie bardziej precyzyjne.

Na koniec zmiana najprostsza, ale chyba najważniejsza i możliwa do zastosowania przy dowolnym algorytmie. Chodzi mianowicie o podzielenie uczelni na większą liczbę grup, pomiędzy którymi nie ma konkurencji o dotację. Krok taki jest w zasadzie konieczny, gdy każda z grup ma inne cele i inną misję. Wtedy i algorytmy powinny być dopasowane do tych celów i misji. Jeden wspólny dobry algorytm (choć zapewne możliwy) jest niepomiarnie trudniejszy do sformułowania. W konkretnej sytuacji, jaką mamy obecnie, najważniejszym wyzwaniem jest wydzielenie grupy uczelni badawczych⁵⁰. O uczelniach badawczych dużo się ostatnio mówi, zajmują nawet sporo miejsca w projekcie nowej Ustawy, ale niestety dominującym wątkiem są dodatkowe pieniądze dla arbitralnie wybranych uczelni, a nie wymagania im stawiane. Ważnym celem byłoby uruchomienie konkurencji między uczelniami badawczymi oraz skłonienie ich do udziału w konkurencji międzynarodowej. Niestety, wciąż akcent pada na konku-

⁴⁸ Zwłaszcza, iż uczelnie podległe innym resortom mają niższe M (uczelnie medyczne: $M=8$, artystyczne: $M=5,5$).

⁴⁹ Ograniczenie składowej humanistycznej na uczelniach technicznych czy przyrodniczych może być wprawdzie postrzegane jako krok merytorycznie korzystny, ale czy sensowna jest presja ekonomiczna na przekształcanie uniwersytetu w kierunku politechnicznym i umasowienie wydziałów ścisłych i przyrodniczych?

⁵⁰ J. L. Cieśliński, P. Stec, *Jak wyodrębnić uczelnie badawcze, nie degradując reszty*, „PAUza Akademicka” 2017, nr 385, s. 2.

rencję o ograniczone środki krajowe. Zatem zaliczenie uczelni do „uczelni badawczych” traktowane jest tylko jako uzyskanie dostępu do dodatkowych pieniędzy, a nie jako podjęcie trudnego wyzwania konkurencji z najlepszymi (w kraju i za granicą). Wydzielenie w algorytmie osobnej (mało licznej) grupy uczelni badawczych od razu uruchamia element konkurencji, do tego stopnia, iż nieco słabszym uczelniom może się wręcz nie opłacać akces do tej grupy (bo trudno jest skutecznie konkurować z takimi uczelniami jak UW czy UJ).

5. Algorytm: perspektywa lokalna

Niezależnie od tego, czy funkcjonujący w danym momencie algorytm podoba się nam, czy nie, nie można algorytmu ignorować. Czasem nie ma sensu ulegać bodźcom algorytmu, gdy są one jawnie sprzeczne z misją uczelni, albo nawet ze zdrowym rozsądkiem. Powinna to być jednak decyzja świadoma. Zresztą algorytm ma zazwyczaj szeroką paletę bodźców do wyboru. Nawet algorytm funkcjonujący do roku 2016 dopuszczał szerszy zestaw strategii niż się powszechnie uważało, a nowy algorytm jest pod tym względem naprawdę bardzo interesujący, dając wiele różnorodnych możliwości pozyskiwania dotacji do realizacji sensownych celów.

Oczywiście do roku 2016 największą popularnością cieszyły się strategie stereotypowe, czyli przyjmowanie tak wielu studentów jak się tylko da oraz redukcje kadry akademickiej w celu zrównoważenia budżetu. Na ogół budżet uczelni wymagał równoważenia nie z powodu malejącej dotacji budżetowej, lecz z powodu gwałtownego spadku przychodów z opłat za studia⁵¹. W takiej sytuacji (przy ówczesnym algorytmie) redukcja kadry akademickiej była w zasadzie nieunikniona, natomiast wysoce dyskusyjny był sens nasilania „pogoni za studentem stacjonarnym” w trakcie zaawansowanego już niżu demograficznego⁵².

⁵¹ Według sprawozdań Rektora, na Uniwersytecie w Białymstoku w roku 2010 opłaty za studia niestacjonarne przyniosły 24,8 mln zł, zaś dotacja podstawowa 68,0 mln zł, natomiast w roku 2016 dotacja podstawowa wynosiła 95,9 mln zł, zaś przychód z opłat za studia spadł do 10,7 mln zł. Zatrudnienie kadry akademickiej spadło z 862 osób na pełnym etacie w roku 2010 do 707 osób na pełnym etacie w roku 2017. Spadek dotyczył głównie asystentów, a także adiunktów i wykładowców. Liczba pracowników samodzielnych w tym czasie... wzrosła o 53 osoby. Nota bene, ekonomiczne bodźce algorytmu sugerowały raczej redukcje wśród kadry profesorskiej (zwłaszcza, iż niemała jej część pracuje na umowach czasowych), co zresztą znacznie zmniejszyłoby liczbę zwolnionych osób.

⁵² Rekrutacja na studia stacjonarne na Wydziale Prawa w latach 2012–2016... rosła (od 432 do 596 osób), podobnie na Wydziale Ekonomii i Zarządzania (od 645 do 812 osób). W tym czasie rekrutacja na studia zaoczne spadła (z 982 osób do 505 osób na Prawie, oraz z 455 osób do 180 osób na Ekonomii i Zarządzaniu).

Zwiększając nabór o 100 osób na studia prawnicze, czy nawet ekonomiczne, zwiększamy przyszlóroczną dotację raptem o niespełna 100 tys. złotych. Wystarczyłoby jednak, aby o 20-30 osób zwiększył się nabór na studia zaoczne, aby uzyskać podobny efekt (przy mniejszym wzroście wydatków na godziny ponadwymiarowe)⁵³. W schyłkowej fazie poprzedniego algorytmu naprawdę można było „pójść pod prąd” i zmniejszać nabór w celu poprawy poziomu studiów i warunków studiowania⁵⁴, zwłaszcza, iż mówimy tu o niewielkich kwotach, prawie nie wpływających na budżet uczelni. Taka strategia miałaby dodatkową zaletę wyprzedzającego dostosowania się do nowego algorytmu, który miał być znacznie mniej zależny od liczby studentów.

Gdyby Uniwersytet w Białymstoku wykorzystał jedną z szans tkwiących w algorytmie od 2007 roku, na przykład przyjmując 20 profesorów wizytujących z zagranicy rocznie (wystarczyłoby, aby przeprowadzili po 60 godzin zajęć dydaktycznych bez zatrudnienia na etacie), płacąc im za miesięczny pobyt nawet po 10 tys. dolarów, to mielibyśmy do dyspozycji, po potrąceniu tych wynagrodzeń, dodatkowy zysk rządu 2 mln zł rocznie. Kwota ta już poważnie liczyłaby się w budżecie uczelni. Za te pieniądze można by na przykład zatrudnić 50 asystentów lub kilkunastu profesorów, albo zrealizować inne ważne cele. Istnieją nieliczne uczelnie (w tym nawet niewielkie akademie), które właśnie tak postępują, chyba nawet nie płacąc profesorom wizytującym zbyt dużych stawek (profesor nie musi być z bogatego Zachodu), co daje uczelni jeszcze większy zysk. Co ważniejsze, obecność tych profesorów na uczelni ma sporo plusów i chyba nie ma żadnych minusów.

Prawie wszystkie innowacje wprowadzone w nowym algorytmie okazały się niekorzystne dla Uniwersytetu w Białymstoku. Można obliczyć różnicę pomiędzy dotacją otrzymaną w roku 2017 według nowego algorytmu, a hipotetyczną dotacją obliczoną według poprzedniego algorytmu⁵⁵. Straciliśmy: na wprowadzeniu SSR 4,0 mln zł, na uwzględnianiu kategorii naukowej 0,8 mln zł⁵⁶, na likwidacji składnika uprawnień 0,1 mln zł oraz na likwidacji składnika proporcjonalnego rozwoju⁵⁷ 1,3 mln zł. Natomiast bardzo dużo zyskaliśmy na

⁵³ J. L. Cieśliński, *Zarys programu wyborczego 2016* (część 1), s. 2-3.

⁵⁴ Oczywiście dotyczy to wydziałów, które w skrócie nazywam „masowymi”, mających dużą liczbę studentów, w tym niestacjonarnych, bardzo duże obciążenie kadry dydaktyką i dużą liczbę godzin ponadwymiarowych.

⁵⁵ J. L. Cieśliński, E. F. Różycki, *Wpływ głównych elementów nowego algorytmu na dotację podstawową dla polskich uczelni akademickich*, „Nauka” 2017, nr 4, s. 109-128.

⁵⁶ Nowa ocena parametryczna w wyniku której UwB ma tylko dwie jednostki kategorii A (poprzednio były 4) przyczyniłaby się do powiększenia straty w roku 2018 (szacując tę dodatkową stratę na 1,2 mln zł).

⁵⁷ Składnik ten był korzystny dla uniwersytetów i uczelni humanistyczno-społecznych, bo liczo-

uwzględnianiu studentów zagranicznych: 3,1 mln zł. Zatem studenci zagraniczni (zwłaszcza wydział w Wilnie, dotąd raczej deficytowy) okazali się tym razem ratunkiem dla uczelni. Gdy się to wszystko podsumuje, to wychodzi strata 3,1 mln zł, podczas gdy uczelnia otrzymała dotację tylko o 1,4 mln mniejszą niż w roku 2016. Wyjaśnienie tej różnicy jest proste. Po pierwsze, dotacja do podziału nieco wzrosła, a po drugie porównywaliśmy nie kolejne lata, lecz dotację na rok 2017 obliczaną według starego i nowego algorytmu (czyli gdyby nie zmieniono algorytmu, to Uniwersytet w Białymstoku otrzymałby dotację większą o ok. 1,7 mln niż w roku 2016).

Istnieje jednak dobre wyjście z tej sytuacji. Wprowadzenie nowego algorytmu „za darmo” dołożył sporo pieniędzy uczelniom wielkim, ale większość uczelni tracących na nowym algorytmie mogła (i w pewnym stopniu jeszcze wciąż może) dołączyć do beneficjentów algorytmu pod warunkiem podjęcia się realizacji odpowiednich strategii. Skuteczność tych strategii może zależeć od aktualnej sytuacji danej uczelni, na przykład od liczby kadry akademickiej i studentów, czy od posiadanych kategorii naukowych. W dalszej części tego rozdziału odnoszę się do konkretnego przypadku Uniwersytetu w Białymstoku.

Receptą na przekształcenie strat wynikłych z wprowadzenia SSR w zyski jest strategia (umiarkowanego) rozwoju. Mam na myśli zatrudnienie ok. 70 osób⁵⁸ (w praktyce: aktualnych doktorantów) na umowach na czas określony (jeden rok)⁵⁹, z minimalnym wynagrodzeniem, czyli koszt takiego etatu wynosiłby niespełna 40 tys. zł rocznie. Najlepiej, aby były to etaty dydaktyczne (bo wtedy nie wpływają negatywnie na kategorię naukową), ale z wielu względów dobrze by też było, gdyby miały one wyjątkowo małe pensum dydaktyczne, np. 120 godzin rocznie. Zgodnie z dotychczasową Ustawą (nowa Ustawa będzie chyba bardziej elastyczna) pensum 120 godzin jest możliwe tylko w przypadku etatu naukowo-dydaktycznego, zatem w latach 2017–2018 byłyby to raczej etaty asystenckie. Jak takie posunięcie wpłynie na dotację w roku kolejnym? Otóż

no w nim studentów bez uwzględniania kosztochłonności. Na jego likwidacji zyskały uczelnie techniczne i rolnicze.

⁵⁸ Zwiększeniu kadry Uniwersytetu w Białymstoku o ok. 70 osób pozwoli osiągnąć na koniec 2018 roku SSR=13, przy założeniu, że (zgodnie z planami budżetowymi na rok 2018) liczba studentów i doktorantów spadnie do 10660. Bez tego wzrostu zatrudnienia Uniwersytet w Białymstoku miałby na koniec roku 2018 wciąż wysokie SSR=14,6. Nawiasem mówiąc, miarą deficytu kadrowego (odpowiadającego niemal 200 etatom) jest też duża liczba godzin realizowanych poza pensum w roku 2017.

⁵⁹ Zatrudnianie tylko na czas określony zabezpiecza przed konsekwencjami nagłej zmiany algorytmu (która jest mało prawdopodobna, ale nie można jej wykluczyć), w kolejnych latach można zresztą zatrudniać coraz to inny zestaw 70 doktorantów (można to traktować jako alternatywę dla stypendium doktoranckiego).

przyrost kadry o około 10%, zmniejszając SSR, zwiększa o ponad 20% składnik studencki (w roku 2017 odpowiadający za 11 mln zł dotacji). Biorąc pod uwagę, że stała przeniesienia zmniejszy się z 57% do 50%, otrzymujemy wzrost składnika studenckiego o ok. 2,6 mln zł (w roku 2018), a długofalowo wręcz o ponad 5 mln zł rocznie. Ponadto, magister na UwB (nawet po uwzględnieniu niezbyt wysokiej kategorii naukowej) generuje prawie 40 tys. zł w składniku kadrowym algorytmu (czyli 20 tys. zł po uwzględnieniu stałej przeniesienia).

Gdyby taka strategia została podjęta niezwłocznie po ogłoszeniu nowego algorytmu (czyli od 1.01.2017), to w roku 2017 oznaczałaby ona wydatek ok. 2,8 mln zł (70x40 tys. zł) na wynagrodzenia oraz niewielki przychód, powiedzmy ok. 0,3 mln zł, z tytułu spadku liczby godzin ponadwymiarowych⁶⁰, zatem kosztowałyby ok. 2,5 mln zł. W roku 2018 wydatek ten zostałby zawiązką zrekompensowany przez wzrost dotacji o 4 mln zł (składnik studencki przysporzyłby 2,6 mln, a składnik kadrowy 70x20 tys. zł, czyli 1,4 mln zł). Warto byłoby jednak kontynuować tę strategię (chyba, że nastąpiłaby jakaś radykalna zmiana algorytmu) i znów zainwestować 2,5 mln zł. Wtedy w roku 2019 otrzymalibyśmy dodatkowo aż 6 mln zł dotacji (obok wspomnianych wcześniej 4 mln zł dochodzi jeszcze 2 mln zł ze stałej przeniesienia). Bilans byłby bardzo korzystny: wydatek na wynagrodzenia 7,5 mln zł (w latach 2017-2019), zaś przyrost dotacji (w tych samych latach) aż 10 mln zł. W kolejnych latach zyski byłyby już tak duże (ponad 7 mln zł rocznie minus 2,5 mln rocznie na wynagrodzenia⁶¹), że dołączylibyśmy do beneficjentów nowego algorytmu. Niestety, strategia ta nie została podjęta w roku 2017⁶². Wciąż jednak można to zrobić, choć dużą rolę odgrywa czynnik czasu. Z każdym miesiącem maleją potencjalne zyski i rośnie ryzyko związane z możliwością zmiany algorytmu. Natomiast nowa ustawa wydaje się tej strategii sprzyjać (nie wiem, czy w pełni świadomie), choć trochę podwyższy jej koszt, zmniejszając zysk uczelni (zatem tym bardziej warto się spieszyć)⁶³.

⁶⁰ Gdyby jednak część tych nowych etatów była etatami dydaktycznymi, z pensum 240 godzin (minimum dopuszczone przez Ustawę), to liczba godzin ponadwymiarowych spadłaby jeszcze bardziej, ale na tych etatach wypadałoby dać wynagrodzenie wyższe niż minimalne, przynajmniej o koszt tych dodatkowych godzin. Wtedy wzrost kosztu wynagrodzeń z grubsza będzie podobny do przychodu z tytułu spadku godzin ponadwymiarowych i dalsze obliczenia nie ulegną zmianie.

⁶¹ Ten dodatkowy przychód zapewne pozwoliłby na przekształcenie tych etatów w etaty stabilne, już z wyższymi stawkami wynagrodzeń. Pamiętać jednak trzeba, że w punkcie wyjścia uczelnia jest na minusie (nowy algorytm przyczynił się do zmniejszenia dotacji), zatem część zysków musi pójść na wyrównanie tej straty początkowej.

⁶² Co gorsza, plan na rok 2018 zakłada wzrost zatrudnienia kadry akademickiej zaledwie o kilka etatów.

⁶³ Na przykład, zgodnie z projektem Ustawy, doktorant nie będzie już mógł być zatrudniany

Niższa kategoria naukowa przynosi wprawdzie straty znacznie mniejsze niż zbyt duży SSR⁶⁴, ale i tę stratę można łatwo zniwelować. W tym przypadku skutecznym sposobem są odpowiednie zmiany strukturalne (czyli wykorzystanie niefortunnej definicji kategorii naukowej uczelni, która to definicja ma niewiele wspólnego z jakością badań prowadzonych na uczelni). Otóż w celu automatycznego podwyższenia kategorii naukowej Uniwersytetu w Białymstoku (w porównaniu nawet z kategorią z roku 2016, nie mówiąc już o kategorii obecnej) wystarczy połączyć wszystkie wydziały kategorii B w jeden wydział (lub, aby podział miał większy sens merytoryczny, w dwa wydziały: matematyczno-przyrodniczy i społeczno-humanistyczny), co zresztą wcale nie musi zbyt wiele zmieniać istniejącego *status quo* (instytuty w ramach tych wielkich wydziałów mogą mieć maksymalną autonomię), a wszystkie wydziały kategorii A (na razie są dwa, ale być może liczba ta wzrośnie w wyniku odwołań) należy pozostawić bez zmian. Wtedy dotacja ze składowania kadrowego nie spadnie, lecz wyraźnie wzrośnie⁶⁵ (nowa ustawa zupełnie zmienia reguły kategoryzacji, zatem opisany tu mechanizm jest, na szczęście, tylko ciekawostką teoretyczną).

Można realizować też inne przedsięwzięcia zwiększające dotację. Na przykład wciąż bardzo opłacalne jest przyjmowanie przynajmniej kilkunastu profesorów wizytujących rocznie. Warto też dbać o wydział w Wilnie, który może stać się „lokomotywą finansową” uczelni. Obecny algorytm, mimo swych wad, umożliwia więc podjęcie wielu strategii sensownych merytorycznie i bardzo opłacalnych ekonomicznie. Trzeba z tego korzystać, póki czas. Jednak realizując kilka strategii jednocześnie należy dobrze oszacować ich skutki, gdyż łatwo jest wtedy przekroczyć próg (5%) dopuszczalnego wzrostu dotacji. W praktyce oznacza to realizację niektórych strategii z odpowiednim spowolnieniem (na przykład rozłożenie wzrostu etatowego na dwie raty). Tak czy inaczej, aktywna postawa wobec nowego algorytmu jest konieczna w przypadku uczelni takiej jak

jako nauczyciel akademicki, a wszyscy doktoranci będą musieli otrzymywać stypendia, znacznie wyższe niż obecnie. Jeśli algorytm nie ulegnie zmianie, oznaczać to będzie jeszcze większą motywację do redukcji liczby doktorantów (zwłaszcza na kierunkach o współczynniku kosztochłonności 1,0) na rzecz etatów asystenckich lub dydaktycznych. Minimalne wynagrodzenie nauczyciela akademickiego ma także wyraźnie wzrosnąć, co większy koszt strategii rozwoju (dodatkowo 0,7 mln zł lub nieco mniej, gdyby utrzymać pensum ponad 200 godzin).

⁶⁴ Cieśliński J.L., *Nowa parametryzacja a nowy algorytm*, „Forum Akademickie” 2017, nr 11, s. 22-23.

⁶⁵ Niekorzystna kategoryzacja w roku 2017 spowoduje obniżenie się dotacji dla UwB o 1,2 mln zł (lub mniej, gdyby jakieś kategorie poprawiły się w wyniku odwołań). Gdyby zaś niezwłocznie przeprowadzić sugerowane tu połączenie wydziałów, to dotacja wzrosłaby o 1,3 mln (zatem operacja ta generuje przychód ok. 2,5 mln zł).

Uniwersytet w Białymstoku. Tylko największe i najlepsze uczelnie mogą sobie pozwolić na pasywność w tym zakresie.

Postscriptum

Artykuł powyższy złożony został prawie rok temu, na początku roku 2018. Obecnie można już ocenić dokładnie wpływ nowego algorytmu na uczelnie akademickie. Dane statystyczne jednoznacznie wskazują na to, że w roku 2017 żadna uczelnia akademicka nie podjęła „strategii rozwoju”. Wszystkie uczelnie mające nadmiar studentów realizowały, całkiem skutecznie, „strategię przetrwania”, redukując liczbę studentów. Dotyczy to także Uniwersytetu w Białymstoku, gdzie stan kadry akademickiej pozostał bez większych zmian (a liczba magistrów nawet spadła o 10%). Na szczęście oznacza to tylko rezygnację ze wzrostu i zysków, gdyż duże straty wielu uczelni w roku 2017 okazały się zjawiskiem jednorazowym. W roku 2018 algorytmiczny podział dotacji został skorygowany tak, aby maksymalne spadki dotacji były rzędu 1%, zmieniony algorytm na kolejne lata ogranicza te spadki do co najwyżej 2%. Zmiany algorytmu idą generalnie w dobrym kierunku (np. uczelnie badawcze tworzą już odrębną grupę i zrezygnowano z krytykowanego tu pojęcia średniej kategorii naukowej uczelni). Dużo zależy jednak od prawidłowego zdefiniowania i sposobu użycia kategorii naukowych (tu nastąpiła poprawa) oraz współczynników kosztochłonności dyscyplin naukowych. Rozwiązaniem, które ukróciłoby jałowe spory o kosztochłonność, byłoby (wspomniane w niniejszym tekście) powiązanie współczynników kosztochłonności dydaktycznej z maksymalnym SSR (tym samym uzależniając ten parametr od dyscypliny). Natomiast zamiast zwiększać rozpiętość współczynników kosztochłonności badawczej, lepiej byłoby uwzględnić w algorytmie pozapłacowe nakłady na działalność naukową finansowane z subwencji. Przy okazji motywowałoby to rektorów do przeznaczania odpowiednich środków (rzędu zlikwidowanego przez nową ustawę BST) na badania naukowe. Funkcjonująca już nowa ustawa nie tylko w tym miejscu skomplikowała sytuację, wprowadzając wiele rewolucyjnych rozwiązań o trudnych do przewidzenia konsekwencjach. Algorytm zaczyna stawać się głównym czynnikiem pozytywnie stabilizującym cały system. Niestety kluczowy element algorytmu, jakim są kategorie naukowe, jest wciąż niedookreślony. Mimo iż mija właśnie połowa okresu oceny, wciąż nie są znane reguły oceny parametrycznej. Wprawdzie uczelnie borykają się od wielu lat z problemem zmian reguł gry *post factum*, ale teraz sytuacja jest znacznie poważniejsza, gdyż kategorie naukowe stały się fundamen-

tem całego systemu szkolnictwa wyższego. Od nich zależy nie tylko finansowanie uczelni, ale też uprawnienia do prowadzenia studiów i nadawania stopni naukowych. Wymagania niezbędne do uzyskania danej kategorii naukowej powinny być więc jasno sformułowane i znane uczelniom zawczasu.

Bibliografia

- Bowen H.R., *The Costs of Higher Education: How Much Do Colleges and Universities Spend per Student and How Much Should They Spend?* Jossey-Bass Inc., San Francisco, 1980.
- Cieśliński J.L., *Algorytm podziału dotacji podstawowej dla polskich uczelni akademickich*, „Nauka” 2016, nr 1, s. 159-180.
- Cieśliński J.L., *Nowy algorytm. Znosi się na wielkie zmiany*, „PAUza Akademicka” 2016, nr 353, s. 3.
- Cieśliński J.L., *Zarys programu wyborczego 2016*, <http://bip.uwb.edu.pl/uwb/uczelniana-komisja-wybo/wybory-2016-2020/programy-wyborcze-kandy>
- Cieśliński J., *O konsekwencjach systemu finansowania polskiego szkolnictwa wyższego*, „Kronos” 2016, nr 38 (3), s. 76-88.
- Cieśliński J.L., *Czy nowy algorytm sprzyja budowaniu doskonałości naukowej i jakości dydaktycznej? Ocena głównych parametrów algorytmu*, „Niezbędnik Akademicki PWN” 2017, nr 2, s. 19-21. Pierwotnie opublikowane na stronach Narodowego Kongresu Nauki.
- Cieśliński J.L., *Nowa parametryzacja a nowy algorytm*, „Forum Akademickie” 2017, nr 11, s. 22-23.
- Cieśliński J.L., Różycki E.F., *Wpływ głównych elementów nowego algorytmu na dotację podstawową dla polskich uczelni akademickich*, „Nauka” 2017, nr 4, s. 109-128.
- Cieśliński J. L., Stec P., *Jak wyodrębnić uczelnie badawcze, nie degradując reszty*, „PAUza Akademicka” 2017, nr 385, s. 2.
- Jaspers K., *Idea uniwersytetu*, tłum. W. Kunicki, NCK, Warszawa 2017.
- Jongbloed B., Vossensteyn H., *Keeping up Performances: An international survey of performance-based funding in higher education*, „Journal of Higher Education Policy and Management” 2001, tom 23, nr 2, s. 127-145.
- Lang D.W., *Formulaic Approaches to the Funding of Colleges and Universities*, [w:] *International Handbook of Educational Policy*, pod redakcją N. Bascia i in., Springer 2005, s. 371-391.
- Miłosz H., *Słabo reagujący algorytm*, „Forum Akademickie” 2009, nr 3, s. 39-45.
- Marciniak Z., *O sposobach finansowania działalności naukowo-dydaktycznej szkół wyższych w Polsce*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 2014, nr 1-2 (43-44), s. 7-18.
- Pomianek T., *Dywersyfikacja źródeł przychodów, a nie pogoń za studentem*, [w:] *Idea uniwersytetu. Reaktywacja*, pod redakcją P. Sztompki i K. Matuszka, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2014, s. 253-266.
- Rocki M., *Jak dzielić dotację?*, „Forum Akademickie” 1998, nr 7-8.

- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 7 grudnia.2016 zmieniające rozporządzenie w sprawie podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych*, Dziennik Ustaw RP, poz. 2016, Warszawa 14.12.2016.
- Sprawozdanie [Rektora Uniwersytetu w Białymstoku] z działalności w roku 2016–2017*, oraz analogiczne sprawozdania z lat poprzednich, <http://bip.uwb.edu.pl/uwb/sprawozdania>
- Stankiewicz Ł., *Putapka umasowienia*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 2015, nr 1 (45), s. 191-213.
- Szymacha A., *Rola matematyki w znajdowaniu dobrych algorytmów*, [w:] *Finansowanie i zarządzanie szkolnictwem wyższym Polska-Holandia*, pod redakcją M. Dąbrowy-Szeffler i M. Pastwy, Centrum Badań Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego UW, Warszawa 1996, s. 137-146.

Jan L. Cieśliński
Faculty of Physics
University of Białystok

THE FUNDING FORMULA FOR POLISH UNIVERSITIES: AS IT WAS, AS IT IS, AS IT SHOULD BE

Summary

The main source of revenue for public universities in Poland is the core grant for teaching. For over 25 years it has been distributed by the use of a funding formula. In the first section of the article, I present arguments in favor of this method of distributing public funds. The second section discusses the evolution of the funding formula in previous years and its consequences for the higher education system in Poland, including the most important ones, such as the ‘chase’ after students, the greater access to higher education, and the decrease in the quality of teaching. The third section presents the current form of the funding formula, in force since 2017. The new funding formula is better than the previous algorithm because it rewards quality effects. The lack of a smooth transition period, however, has caused an unprecedented flow of funds from smaller and regional universities to the largest universities. The next section of my article discusses some changes that are worth introducing without breaking the structure of the current funding formula (because one of the overarching principles is the stability of the algorithm). In the next section, I propose some changes that can be added to the current algorithm without compromising its structure (because one of the overarching principles is the stability of the funding formula). Finally, in the last section, I describe strategies, implied by the new funding formula, which are economically most rewarding for the University of Białystok.

Keywords: financing of higher education in Poland, funding formula for the core grant allocation, strategic management.