

Aleksandra Pisarska

Zakład Zarządzania Finansami
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

Uwarunkowania wprowadzania programów naprawczych w publicznych szkołach wyższych

Wstęp

Zmiany zachodzące w otoczeniu szkół wyższych, dotyczące zmniejszającej się liczby studentów (studiujących na studiach stacjonarnych i niestacjonarnych pierwszego i drugiego stopnia) powodują konieczność wprowadzania korekt w zakresie gospodarowania ich zasobami. Przeobrażenia te w bezpośredni sposób powodują zmniejszanie się wartości przychodów wykazywanych w ewidencji księgowej szkół wyższych, a w konsekwencji zmniejszone kwoty środków pieniężnych wpływających na rachunki bankowe tych jednostek organizacyjnych. Działalność uczelni publicznych jest finansowana z dotacji, której źródłem jest budżet państwa na zadania ustawowo określone oraz może być finansowana z przychodów własnych (art. 92 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym).

Szkoły wyższe jako organizacje działające według ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym realizują zadanie w niej zawarte, a do podstawowych zadań uczelni (zgodnie z zapisami ustawy) należy:

- kształcenie studentów w celu ich przygotowania do pracy zawodowej,
- wychowywanie studentów w poczuciu odpowiedzialności za państwo polskie, za umacnianie zasad demokracji i poszanowanie praw człowieka,
- prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych oraz świadczenie usług badawczych,
- kształcenie i promowanie kadr naukowych,
- upowszechnianie i pomnażanie osiągnięć nauki, kultury naukowej i techniki, w tym poprzez gromadzenie i udostępnianie zbiorów bibliotecznych i informacyjnych,

- kształcenie w celu zdobywania i uzupełniania wiedzy,
- stwarzanie warunków do rozwoju kultury fizycznej studentów,
- działanie na rzecz społeczności lokalnych i regionalnych.

Z kolei uczelnie zawodowe, prowadzące wyłącznie studia pierwszego stopnia, nie są zobowiązane do prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych, świadczenia usług badawczych oraz kształcenia i promowania kadr naukowych.

Cele realizowane przez szkoły wyższe obejmują zagospodarowanie (zaspokojenie potrzeb) sfery nauki, badań i rozwoju. Prowadzą do rozwoju nauki, społeczeństwa i gospodarki. Do realizacji tych celów niezbędne są środki pieniężne, które w szkole wyższej mają swoje źródła uregulowane zapisami ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym. Szczegółowe zasady gospodarowania tymi zasobami reguluje rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej uczelni publicznych [Dz.U. z 2012 r. Nr 0, poz. 1533]. W przepisach tych uregulowano i określono zasady gospodarowania będącymi w posiadaniu uczelni zasobów finansowych i rzeczowych. W rozporządzeniu ustalono zasady sporządzania planu rzeczowo-finansowego oraz sposobu rozliczania kosztów w uczelniach publicznych. Konsekwencją konstruowania planu rzeczowo-finansowego przez publiczne szkoły wyższe jest konieczność przestrzegania ścisłego reżimu finansowanego w zakresie kontrolowania poziomu ponoszonych przez te jednostki organizacyjne kosztów realizacji zadań. Plan rzeczowo-finansowy sporządzany w uczelni publicznej jest planem operacyjnym krótkookresowym. Obejmuje szczegółowe kategorie przychodów i kosztów (w ujęciu wartościowym) zaplanowane na jeden rok. Plan rzeczowo-finansowy jest szczegółowym budżetem jednostki organizacyjnej podlegającym kontroli wykonania.

Uczelnie realizując zadania publiczne, stosują w ramach ich wykonywania przepisy ustawy o finansach publicznych [Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241]. Ustawa ta odnosi się wprost do zasobów, których źródłem finansowania są środki publiczne. Mienie i finanse uczelni w Polsce obejmują własność i inne prawa majątkowe tych jednostek. Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym reguluje prawa i obowiązki zarządzających uczelniami w zakresie gospodarowania składnikami majątku. Mechanizm finansów publicznych funkcjonuje prawidłowo, jeśli podmioty dysponujące środkami publicznymi przestrzegają zasad gospodarowania nimi ustalonych przez prawo, a zatem jeżeli przestrzegają ustalonej w tym zakresie dyscypliny [Winiarska, Kaczurak-Kozak 2010, s. 24]. Podstawowym aktem prawnym regulującym zagadnienia związane z przestrzeganiem dyscypliny finansów publicznych jest ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych [Dz.U. z 2004 r. Nr 4, poz. 114]. Słowo dyscyplina oznacza podporządkowanie się przepisom regulującym stosunki wewnętrzne danej zbiorowości, organizacji, grupy społecznej [Sobol 2002, s. 166]. Pojęcie dyscypliny finansów publicznych można odnieść do przestrzegania prawnie

wyznaczonych reguł ustalania, poboru i egzekucji należności stanowiących środki publiczne oraz gospodarowania nimi w skali mikroekonomicznej, czyli w jednostkach sektora finansów publicznych oraz poza nimi, jeśli podmioty te korzystają ze środków publicznych [Kosikowski, Salachna, Kryczko 2008, s. 818].

W ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych pojęcie dyscypliny finansów publicznych przedstawiono, podając, co stanowi jej naruszenie. Określając odpowiedzialność, wskazano na podmiotowy i przedmiotowy zakres tej odpowiedzialności. Najważniejsze poruszone w niej zagadnienia to:

- czyny powodujące naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 5–18a),
- zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 19–30),
- kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 31–37),
- organy właściwe w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dział III),
- sposób postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 19–30).

Unikanie działań doprowadzających do naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest koniecznym warunkiem właściwego gospodarowania zasobami w szkołach wyższych. Ze względu na różnorodność obszarów działań i złożoność procesów zachodzących w szkołach wyższych, sporządzany przez zarządzających uczelniami budżet w postaci planu rzeczowo-finansowego jest narzędziem wspomagającym kontrolę poziomu kosztów poniesionych na wykonywane zadania oraz realizacji przychodów niezbędnych do ich wykonania. Stała kontrola poziomu ponoszonych kosztów chroni uczelnie przed naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, a nadzór nad osiągnięciem ustalonych poziomów przychodów przed deficytem i utratą równowagi finansowej.

Władze publicznych szkół wyższych sporządzają plan rzeczowo-finansowy i sprawozdanie z jego wykonania. Określone wartościowo i zatwierdzone przez Senat uczelni plany działania (a następnie ich korekty i sprawozdania z ich realizacji) przekazywane są do MNiSW. Przekroczenie wartości zaplanowanych kosztów świadczy o ich poniesieniu niezgodnie z planem, a w konsekwencji wskazuje na ewentualne naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Brak osiągnięcia zaplanowanych przychodów (realizacji planu) może doprowadzić do utraty bezpieczeństwa finansowego. Szczegółowo sytuację majątkową i finansową uczelni prezentuje sprawozdanie finansowe. Sporządzane jest ono na podstawie ustawy o rachunkowości [Dz.U. z 1994 r. Nr 121, poz. 591] oraz polityki rachunkowości jednostki za rok obrotowy. Sprawozdanie finansowe za każdy rok obrachunkowy podlega badaniu przez podmiot wyrażający o nim opinię (biegłego rewidenta). W sytuacji gdy uczelnia nie realizuje przychodów w zaplanowanej wysokości

(lub gdy przekracza zaplanowane poziomy kosztów) następuje sytuacja, w której w sprawozdaniu finansowym i sprawozdaniu z realizacji planu rzeczowo-finansowego ustalona jest strata. Zarządzający publicznymi szkołami wyższymi są wtedy zobowiązani do monitorowania poziomu wykazywanej straty w okresach pięciu kolejno następujących po sobie lat. Władze uczelni są zobligowane na mocy rozporządzenia MNiSW w sprawie zakresu i trybu realizacji programu naprawczego prowadzącego do uzyskania równowagi finansowej uczelni publicznej [Dz.U. z 2011 r. Nr 243, poz. 1446] do opracowania programu naprawczego w sytuacji, gdy straty netto wykazane w sprawozdaniach finansowych ustalone w okresie nie dłuższym niż ostatnie pięć lat (po zsumowaniu) przekraczają 25% przychodów z dotacji podmiotowej (pochodzącej z budżetu państwa) z ubiegłego roku obrotowego. Program naprawczy jest sporządzany nie później niż w okresie trzech miesięcy od stwierdzenia wskazanej, zsumowanej straty. Dzień stwierdzenia tej straty to czas podpisania przez kierownika jednostki (rektora) sprawozdania z wykonania planu rzeczowo-finansowego.

Cel i metody badań

Celem opracowania jest określenie okoliczności wymuszających konieczność sporządzenia programu naprawczego doprowadzającego do równowagi finansowej w publicznych szkołach wyższych.

Badane podmioty to uczelnie, które według Głównego Urzędu Statystycznego zostały podzielone na dziesięć grup (tab. 1), należą do nich szkoły publiczne: uniwersytety (grupa I), wyższe szkoły techniczne (grupa II), akademie rolnicze (grupa III), wyższe szkoły ekonomiczne (grupa IV), wyższe szkoły pedagogiczne (grupa V), akademie medyczne (grupa VI), akademie wychowania fizycznego (grupa VII), wyższe szkoły artystyczne (grupa VIII), wyższe szkoły zawodowe (grupa IX), pozostałe szkoły wyższe publiczne (grupa X).

Badania dotyczące obowiązku wprowadzania programów naprawczych w publicznych szkołach wyższych przeprowadzono za lata 2007–2011. Czasowy przedział badań wybrano, kierując się tym, że rozporządzenie MNiSW w sprawie obowiązku wprowadzenia programu naprawczego przedstawia czas monitorowania wyniku finansowego jako okres pięciu kolejnych lat. Bazą do ustalenia tego obowiązku w 2012 roku były lata 2007–2011.

W rozporządzeniu w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej uczelni publicznych zawarto podstawowe rodzaje działalności operacyjnej, które obejmują: działalność dydaktyczną, działalność badawczą, działalność gospodarczą wyodrębnioną.

Tabela 1

Uczelnie publiczne pogrupowane zgodnie z podziałem GUS

Szkoły wyższe	Grupa	Lata				
		2007	2008	2009	2010	2011
Szkoły wyższe publiczne						
Uniwersytety	I	17	17	18	18	18
Wyższe szkoły techniczne	II	18	18	17	17	18
Akademie rolnicze	III	7	7	6	6	6
Wyższe szkoły ekonomiczne	IV	5	5	5	5	5
Wyższe szkoły pedagogiczne	V	6	6	6	6	6
Akademie medyczne	VI	9	9	9	9	9
Akademie wychowania fizycznego	VII	6	6	6	6	6
Wyższe szkoły artystyczne	VIII	18	18	18	19	19
Wyższe szkoły zawodowe	IX	35	36	36	36	36
Pozostałe szkoły wyższe	X	10	10	10	10	10
Razem szkoły wyższe publiczne	–	131	131	131	132	132

Źródło: Opracowanie własne na podstawie opracowań GUS za lata 2007–2011.

Tabela 2 zawiera sposób prezentacji przychodów i kosztów działalności operacyjnej uczelni w rachunku zysków i strat. Działalność podstawowa uczelni przedstawiana jest w układzie syntetycznym w trzech obszarach, którym przyporządkowano wymiary funkcjonowania. Taki podział ma na celu ustalenie wyniku finansowego w najważniejszych płaszczyznach działań, obrazujących efekt realizacji podstawowych zadań szkół wyższych w aspekcie finansowym.

W opracowaniu analizowano wynik z działalności dydaktycznej oraz przedstawiono ogólny wynik finansowy jednostek, gdyż pozostałe obszary działań (działalność badawcza) mogą być realizowane tylko do wysokości środków pieniężnych otrzymywanych na ten cel oraz (gospodarcza wyodrębniona) prowadzone nie we wszystkich działających na terenie kraju publicznych szkołach wyższych. Badaniu podlegała działalność dydaktyczna (w której ewidencji wykazuje się funkcjonowanie uczelni w wymiarze: dydaktycznym, naukowym,

Tabela 2

Rodzaje działalności operacyjnej szkół wyższych

Działalność dydaktyczna	Działalność badawcza	Działalność gospodarcza wyodrębniona
wartość dydaktyczna, wartość wychowawcza	wartość naukowa	działalność gospodarcza wyodrębniona – niebędąca celem funkcjonowania uczelni
wartość rozwojowa gospodarki/społeczności lokalnej		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i rozporządzenia MNiSW w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej uczelni publicznych.

wychowawczym i rozwojowym gospodarki i społeczności lokalnej) oraz wynik finansowy ogółem, który ustalany jest poprzez porównanie wszystkich osiągniętych przez uczelnię przychodów z poniesionymi przez nie kosztami.

W artykule przeprowadzono szczegółową analizę obowiązujących uczelnie przepisów prawnych, które regulują ich działalność w aspekcie gospodarowania finansami (dogłębna analiza w tym zakresie pozwala zwrócić uwagę na ten aspekt funkcjonowania uczelni z odpowiednio uświadomioną troską o mienie i finanse publicznych szkół wyższych). Właściwa obserwacja tego aspektu działania uczelni pozwoli na stopniowe doprowadzenie ich finansów do koniecznej równowagi i optymalnego wykorzystania zasobów.

Ustalono również okoliczności opracowywania programu naprawczego prowadzącego do uzyskania równowagi finansowej uczelni publicznych. W zaprezentowanej analizie wykorzystano dane pochodzące z zasobów Głównego Urzędu Statystycznego za lata 2007–2011 prezentowane w publikacjach pt. Szkoły wyższe i ich finanse 2007–2011.

Wyniki badań

Tabela 3 zawiera wartości przychodów, kosztów oraz ustalony wynik finansowy w zakresie działalności dydaktycznej publicznych szkół wyższych. Działalność dydaktyczna jako podstawowy obszar działania jest obiektem szczególnej troski ze strony władz uczelni. Największy nacisk kładziony jest na jak najlepszy efekt, przy ograniczonych zasobach. W grupach I, III, IV i VI badanych jednostek organizacyjnych stwierdzono stratę na działalności dydaktycznej we wszystkich analizowanych latach (2007–2011). W wartościach kosztów i przychodów uczelni zawarte są przychody i koszty podstawowych obszarów działania i to te kategorie (ich poziom) powinny podlegać stałej kontroli zarządzających szkołą wyższą. W związku z tym, że plan rzeczowo-finansowy musi się równoważyć, gdyż wszystkie planowane działania szkoły wyższej muszą mieć źródło finansowania, a ponoszenie kosztów wyższych niż zaplanowane jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, to podstawowe zadania w obszarze działania nie mogą wykazywać straty i poziomy ponoszonych kosztów muszą być stale kontrolowane. Zgodnie z rozporządzeniem MNiSW dotyczącym konieczności sporządzania programów naprawczych, sporządzają go jednostki, które ustaliły stratę ogółem (analizując pięć poprzednich lat) w wysokości 25% przychodu z dotacji ubiegłorocznej. Jednak ustalana w kolejnych latach strata na działalności dydaktycznej powinna zarządzających tymi podmiotami mobilizować do obniżania kosztów w tym najważniejszym dla uczelni obszarze działania.

Tabela 3

Wartość przychodów, kosztów oraz nadwyżki/deficytu ustalonego w zakresie działalności dydaktycznej w grupach publicznych szkół wyższych (mln zł)

Grupy szkół wyższych		Lata				
		2007	2008	2009	2010	2011
I	przychody	4 049,99	4 212,47	4 523,78	4 705,83	4 722,52
	koszty	4 072,66	4 298,66	4 618,98	4 807,78	4 914,93
	wynik fin.	-22,67	-86,19	-95,20	-101,95	-192,41
II	przychody	2 664,50	2 723,38	2 820,75	2 967,77	3 202,46
	koszty	2 588,78	2 768,04	2 849,68	3 003,05	3 361,17
	wynik fin.	75,72	-44,66	-28,93	-35,28	-158,71
III	przychody	833,42	786,89	774,2	779,95	785,79
	koszty	872,97	843,03	795,39	812,26	826,80
	wynik fin.	-39,55	-56,14	-21,19	-32,31	-41,01
IV	przychody	547,75	552,93	606,81	622,80	620,38
	koszty	549,15	566,53	622,16	628,27	626,10
	wynik fin.	-1,40	-13,60	-15,35	-5,47	-5,71
V	przychody	355,29	417,78	440,38	451,64	320,38
	koszty	344,93	416,43	451,22	455,64	325,75
	wynik fin.	10,36	1,35	-10,84	-4,00	-5,37
VI	przychody	1 163,08	1 228,77	1 329,48	1 404,33	1 441,15
	koszty	1 191,25	1 289,63	1 367,45	1 471,15	1 532,81
	wynik fin.	-28,17	-60,86	-37,97	-66,82	-91,67
VII	przychody	273,24	278,79	284,78	284,10	270,02
	koszty	267,96	274,26	284,08	288,45	285,79
	wynik fin.	5,28	4,53	0,70	-4,35	-15,78
VIII	przychody	402,15	425,61	442,65	465,04	488,52
	koszty	398,89	414,8	437,35	465,37	490,55
	wynik fin.	3,26	10,81	5,30	-0,33	-2,03
IX	przychody	515,57	545,88	580,24	612,74	626,84
	koszty	458,72	511,93	548,51	589,94	620,05
	wynik fin.	56,85	33,95	31,73	22,80	6,79
X	przychody	510,70	581,11	586,92	609,96	639,35
	koszty	507,01	557,61	582,59	597,85	633,34
	wynik fin.	3,69	23,50	4,33	12,11	6,01
Razem	przychody	11 315,69	11 753,62	12 389,97	12 904,16	13 117,41
	koszty	11 252,32	11 940,91	12 557,41	13 119,76	13 617,29
	wynik fin.	63,37	-187,29	-167,44	-215,60	-499,88

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z GUS za lata 2007–2011.

Tabela 4

Wartość przychodów, kosztów oraz wyniku finansowego (z uwzględnieniem wszystkich rodzajów działalności operacyjnej, pozostałej działalności operacyjnej, działalności finansowej i operacji nadzwyczajnych) w grupach publicznych szkół wyższych (mln zł)

Grupy szkół wyższych		Lata				
		2007	2008	2009	2010	2011
I	przychody	4 847,34	5 130,81	5 487,68	5 816,98	5 970,90
	koszty	4 690,62	4 958,24	5 314,04	5 688,53	5 903,17
	wynik fin.	156,72	172,57	173,64	128,45	67,72
II	przychody	3 732,88	3 893,10	4 080,80	4 356,07	4 824,07
	koszty	3 480,12	3 746,18	3 896,06	4 185,98	4 645,82
	wynik fin.	252,76	146,92	184,74	170,09	178,25
III	przychody	1 146,55	1 088,60	1 040,57	1 124,68	1 138,90
	koszty	1 087,03	1 067,94	1 002,26	1 056,02	1 100,02
	wynik fin.	59,52	20,66	38,31	68,66	38,88
IV	przychody	614,21	618,96	664,33	686,26	684,25
	koszty	603,08	616,62	658,37	672,98	677,52
	wynik fin.	11,13	2,34	5,96	13,28	6,72
V	przychody	388,09	450,03	478,37	481,10	351,26
	koszty	369,45	435,25	466,38	473,68	347,56
	wynik fin.	18,64	14,78	11,99	7,42	3,70
VI	przychody	1 486,14	1 557,42	1 685,40	1 835,67	1 884,68
	koszty	1 477,39	1 581,47	1 625,88	1 800,72	1 841,36
	wynik fin.	8,75	-24,05	59,52	34,95	43,32
VII	przychody	289,20	297,21	302,27	298,04	290,13
	koszty	279,11	286,97	292,38	303,56	300,37
	wynik fin.	10,09	10,24	9,89	-5,52	-10,24
VIII	przychody	425,29	468,42	460,12	491,61	510,27
	koszty	411,79	440,04	445,80	479,64	504,89
	wynik fin.	13,50	28,38	14,32	11,97	5,38
IX	przychody	537,39	576,18	615,07	643,99	667,94
	koszty	468,21	523,29	550,27	598,77	631,58
	wynik fin.	69,18	52,89	64,80	45,22	36,36
X	przychody	623,66	709,88	742,55	818,43	867,62
	koszty	602,96	678,59	719,42	794,48	847,24
	wynik fin.	20,70	31,29	23,13	23,95	20,38
Razem	przychody	14 090,75	14 790,61	15 557,16	16 552,83	17 190,00
	koszty	13 469,76	14 334,59	14 970,86	16 054,36	16 799,52
	wynik fin.	620,99	456,02	586,30	498,47	390,48

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z GUS za lata 2007–2011.

W badanych jednostkach (tab. 3) stwierdzono zwiększenie wartości osiągniętych przychodów (z wyjątkiem lat 2008 i 2009 w grupie III, 2011 roku w grupie IV i V oraz lat 2010 i 2011 w grupie VII) oraz ponoszonych przez te organizacje kosztów (z wyjątkiem lat 2008 i 2009 w grupie III i 2011 roku w grupie IV, V i VII). W wartościach razem wszystkich uczelni była to jednak jednolita tendencja rosnąca (w całym analizowanym okresie).

W tabeli 4 zaprezentowano ustalone wartości przychodów, kosztów i wyniku finansowego za lata 2007–2011. We wszystkich analizowanych okresach i grupach uczelni stwierdzono wynik finansowy dodatni (z wyjątkiem lat 2010 i 2011 w grupie VII i 2008 roku w grupie VI).

Przychody i koszty (tab. 4) w tych jednostkach (w analizowanych latach) charakteryzowały się jednolitą tendencją rosnącą (z wyjątkiem uczelni z grupy III, VII i VIII). Ustalany ogólny wynik finansowy szkoły wyższej (wynik finansowy netto) podlega ocenie w związku z obowiązkiem wprowadzania programu naprawczego. Wynik finansowy netto obejmuje wszystkie obszary działalności uczelni, a w związku z tym, że jego analiza w większości grup badanych jednostek organizacyjnych wykazała wartość dodatnią, to tylko w nielicznych wprowadzony był dotychczas sformalizowany zewnętrznymi wymogami program naprawczy. Jednak analiza poszczególnych obszarów wyniku pozwala prawidłowo ocenić ryzyko funkcjonowania tych jednostek i zobowiązuje władze uczelni do działań naprawczych, które nie dopuszczają do konieczności ustalania programu naprawczego nadzorowanego przez MNiSW.

Podsumowanie i wnioski

W opracowaniu przedstawiono analizę uwarunkowań, które powodują konieczność sporządzenia programu naprawczego w publicznych szkołach wyższych. Uczelnie sporządzając plan rzeczowo-finansowy, który jest budżetem tych jednostek uwzględniającym wszystkie obszary działania, są zobowiązane do bieżącej kontroli w zakresie poziomu ponoszonych kosztów, realizowanych przychodów i ustalanych wyników w tym zakresie. Analizę tych kategorii ekonomicznych przedstawiono w opracowaniu za lata 2007–2011. Na podstawie przeprowadzonych badań sformułowano następujące wnioski:

1. Ogólny wynik finansowy w poszczególnych grupach uczelni był dodatni w analizowanych latach, z wyjątkiem grupy VI (akademie medyczne) w roku 2008 i VII (akademie wychowania fizycznego) w latach 2010 i 2011. W grupach I (uniwersytety), III (akademie rolnicze), IV (wyższe szkoły ekonomiczne) i VI (akademie medyczne) badanych jednostek organizacyjnych stwierdzono stratę na działalności dydaktycznej we wszystkich badanych

- latach. Strata na działalności dydaktycznej występowała również w uczelniach z grupy II (wyższe szkoły techniczne) w latach 2008–2011, grupy V (wyższe szkoły pedagogiczne) w latach 2009–2011 oraz w latach 2010 i 2011 w grupie VII (akademie wychowania fizycznego) i VIII (wyższe szkoły artystyczne). Należy zauważyć, że działalność dydaktyczna obejmuje podstawowy obszar działania szkół i powinna być objęta szczególnym nadzorem ze strony władz.
2. W analizie podstawowego wymiaru działalności uczelni (działalności dydaktycznej) ujawniony został problem ponoszenia zbyt wysokich kosztów lub osiągania zbyt niskich przychodów w analizowanych jednostkach. Jest to zapewne spowodowane z jednej strony zbyt małymi nakładami (pochodzącymi z budżetu państwa) na szkolnictwo wyższe, a z drugiej zbyt mało efektywnie wykorzystywanymi zasobami, którymi władze uczelni gospodarują. Bez ścisłego nadzoru nad poziomem kosztów realizowanych podstawowych zadań uczelni wprowadzenie programu naprawczego może w przyszłości dotyczyć większości publicznych szkół wyższych w sytuacji, gdy ich podstawowa działalność (głównie dydaktyczna) nie będzie doprowadzona do równowagi pomiędzy przychodami i kosztami w tym zakresie.
 3. Ponieważ pogarszająca się sytuacja finansowa szkół wyższych jest spowodowana głównie zmniejszającą się liczbą osób studiujących (korzystających z ich usług w zakresie dydaktyki), zarządzający tymi jednostkami muszą położyć większy nacisk na analizę i kontrolę wykonania planu rzeczowo-finansowego. Wprowadzenie budżetu zadaniowego byłoby skutecznym narzędziem wykorzystywanym w analizie efektywności realizowanych zadań.

Literatura

- KOSIKOWSKI C., SALACHNA J., KRYCZKO P., 2008: *Dyscyplina finansów publicznych oraz odpowiedzialność za jej naruszenie*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. Kosikowski C., Ruśkowski E., Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej uczelni publicznych (Dz.U. z 2012 r. Nr 0, poz. 1533).
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie zakresu i trybu realizacji programu naprawczego prowadzącego do uzyskania równowagi finansowej uczelni publicznej (Dz.U. z 2011 r. Nr 243, poz. 1446).
- SOBOL E. (red.), 2002: *Nowy słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa.
- Ustawa o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241).
- Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2004 r. Nr 4, poz. 114).
- Ustawa o rachunkowości (Dz.U. z 1994 r. Nr 121, poz. 591).
- Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2005 r. Nr 164, poz. 1365).
- WINIARSKA K., KACZURAK-KOZAK M., 2010: *Rachunkowość budżetowa*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa.

Determinants of implementing reorganization programmes in public universities

Abstract

Universities and colleges prepare financial plans that are their budgets, and are obliged to control the costs, revenues and financial results. This study presents the determinants of preparing reorganization programmes leading to financial balance in public higher education institutions. The authors examined public universities, divided into 10 groups according to the method used by Central Statistical Office in Poland. The paper presents analysis of costs, revenues and financial results of the universities for the years 2007–2011. The analysis of basic dimensions of the universities' activeness, with special emphasis on the educational and scientific dimension as well as associated with the development of the economic/local community, revealed the problem of too high costs or achieving too low earnings. On one hand, this is probably due to too small expenditures on higher education, on the other hand, because of ineffective use of the university resources. If there is no strict supervision over the level of costs of basic tasks carried out by universities, introducing a recovery programme may, in the future, concern most public universities. It will happen if their core activity (mainly educational) is not brought to balance between revenue and costs.