

Mirosław Wasilewski

Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Aleksandra Pisarska

Instytut Zarządzania
Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy Jana Kochanowskiego w Kielcach

Dotacja budżetowa jako podstawowe źródło finansowania działalności uczelni publicznych w Polsce

Wstęp

Źródła finansowania działalności szkół wyższych reguluje ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym (UPoSW) [Dz.U. Nr 164, poz. 1365 z 27.07.2005 r.]. Z kolei zasady gospodarki finansowej uczelni publicznych określa rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej uczelni publicznych [Dz.U. Nr 246, poz. 1796 z 22.12.2006 r.]. W przepisach tych uregulowano i określono zasady gospodarowania będącymi w posiadaniu uczelni zasobami finansowymi, rzeczowymi oraz zasady tworzenia i zmiany stanu funduszy. W rozporządzeniu ustalono również zasady sporządzania planu rzeczowo-finansowego oraz sposób rozliczania kosztów w uczelniach publicznych. Uczelnie w związku z tym poddane są reżimowi finansowania, planowania i kontroli podobnemu do gospodarki centralnie planowanej, która charakteryzowała się niewielką skutecznością [Thieme 2009, s. 143]. Głównym źródłem finansowania działań uczelni publicznych i realizowanych zaplanowanych zadań jest dotacja udzielana zgodnie z planem budżetu państwa. Idea uniwersytetu (uczelni) prowadzi do przekonania, że jest on (jak w ogóle edukacja narodowa) dobrem publicznym. To oznacza wzajemne zobowiązanie uczelni i państwa wobec siebie do tego, aby uniwersytet był znakomity i żeby właściwie odpowiadał na wyzwania czasu. Powinnością państwa jest, aby szczerze łożyło na uniwersytet, bo to najbardziej rentowna ze wszystkich inwestycji [Geremek 2008].

W związku z tym, że uczelnie realizują zadania publiczne stosują w ramach tych zadań przepisy ustawy o finansach publicznych, (UoFP) [Dz. U. Nr 157, poz. 1241 z 27.08.2009 r.] Ustawa ta odnosi się wprost do zasobów, których źródłem finansowania są środki publiczne. Definicja prawna finansów publicz-

nych (publicznych zasobów pieniężnych) należy do orzecznictwa i doktryny. We Francji jest to zadanie Cour de Comptes (Najwyższej Izby Obrachunkowej) oraz Rady Stanu, która jest dla tej izby instancją odwoławczą. Orzeczenia tych instytucji określiły naturę pewnych funduszy w celu ustalenia, który reżim prawny ma do nich zastosowanie [Gaudemet, Molinier 2000, s. 37]. Rozstrzygnięcia Najwyższej Izby Obrachunkowej mogą decydować o tym, że pewne zasoby finansowe (nie pozyskiwane wprost z zasobów publicznych) wykorzystywane do zaspokojenia potrzeb publicznych (m.in. edukacja) powinny być traktowane i rozliczane według zasad prawa publicznego. Z uwagi na fakt, że uczelnie (publiczne i niepubliczne) realizują zadania publiczne, stają się w tym zakresie jednostkami finansów publicznych bez względu na źródło pochodzenia środków finansowych na ich realizację.

W pracy Gaudemeta i Moliniera [2000, s. 55] opisano i wyróżniono 10 podstawowych obszarów działalności państwa:

- władze publiczne i administracja ogólna,
- edukacja i kultura,
- sfera socjalna, ochrona zdrowia, zatrudnienie,
- rolnictwo i gospodarka przestrzenna,
- mieszkalnictwo i urbanistyka,
- transport i łączność,
- przemysł i usługi,
- sprawy zagraniczne,
- obrona,
- wydatki niefunkcjonalne (obsługa długu publicznego i łączna dotacja na emerytury i renty).

Uczelnia publiczna jest podmiotem (jednostką sektora finansów publicznych) autonomicznym we wszystkich obszarach swojego działania, może więc również prowadzić działalność gospodarczą wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo od podstawowych zadań wymienionych w art. 13 i 14 UPoSW. Podstawowa działalność uczelni podlega zwolnieniu z podatku dochodowego, podatku od towarów i usług, podatku od nieruchomości, podatku rolnego, podatku leśnego i podatku od czynności cywilnoprawnych na zasadach określonych w odrębnych ustawach. Uczelnia jest zwolniona również z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa, z wyjątkiem opłat określonych w przepisach o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi stanowiącymi własność państwa. Działalność uczelni publicznej jest finansowana z dotacji z budżetu państwa na zadania ustawowo określone oraz może być finansowana z przychodów własnych (art. 92 UPoSW).

Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym określa mienie (wyposażenie) i główne zadania realizowane przez uczelnie, których źródłem finansowania są

zasoby budżetu państwa. Wyposażenie obejmuje własność i inne prawa majątkowe. W akcie o utworzeniu uczelni publicznej wskazuje się składniki wyposażenia lub organ, który ją w to mienie wyposaża. Mienie tworzonej uczelni stanowią nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Na wyposażenie uczelni tworzonej z połączenia kilku uczelni przeznaczają się nieruchomości stanowiące własność łączonych uczelni oraz nieruchomości z zasobów państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego mogą przekazywać uczelniom nieruchomości w trybie i na zasadach określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami [Dz.U. Nr 115, poz. 741 z 21.08.1997 r.]. Rozporządzanie przez uczelnię składnikami rzeczowych aktywów trwałych, w zakresie określonym w ustawie o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa [Dz.U. Nr 106, poz. 493 z 08.08.1996 r.], wymaga zgody ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. W przypadku likwidacji uczelni publicznej jej mienie, po spłaceniu zobowiązań, staje się, odpowiednio do źródła pochodzenia tego wyposażenia, mieniem Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego. O przeznaczeniu mienia zlikwidowanej uczelni publicznej decyduje minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego, a w przypadku uczelni wojskowej, służb państwowych, artystycznej, medycznej oraz morskiej odpowiednio właściwi ministrowie. Likwidując publiczny szpital kliniczny utworzony na zasadach i w trybie określonym w przepisach o zakładach opieki zdrowotnej, jego majątek po zaspokojeniu wierzycieli, staje się własnością Skarbu Państwa lub własnością publicznej uczelni medycznej albo publicznej uczelni prowadzącej działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie nauk medycznych, a o jego przeznaczeniu decyduje podmiot, który utworzył publiczny zakład opieki zdrowotnej.

Działalność uczelni publicznej jest finansowana z dotacji z budżetu państwa na zadania ustawowo określone oraz może być finansowana z przychodów własnych. Do podstawowych zadań uczelni należą:

- 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 przez gromadzenie i udostępnianie zbiorów bibliotecznych i informacyjnych,
- kształcenia w celu zdobywania i uzupełniania wiedzy,
- stwarzanie warunków do rozwoju kultury fizycznej studentów,
- działanie na rzecz społeczności lokalnych i regionalnych.

Uczelnia zawodowa prowadząca wyłącznie studia pierwszego stopnia nie jest zobowiązana do prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych, świadczenia usług badawczych oraz kształcenia i promowania kadr naukowych. Uczelnia medyczna lub podstawowa jednostka organizacyjna uczelni działającej w dziedzinie nauk medycznych albo weterynaryjnych może mieć także za zadanie uczestniczenie w sprawowaniu opieki medycznej i weterynaryjnej w zakresie i formach określonych w przepisach o zakładach opieki zdrowotnej i przepisach o zakładach leczniczych dla zwierząt. Uczelnia może również prowadzić domy studenckie i stołówki studenckie. Władze publiczne (na zasadach określonych w UPoSW) zapewniają uczelniom publicznym środki finansowe niezbędne do wykonywania ich zadań oraz udzielają pomocy uczelniom niepublicznym.

W rozporządzeniu w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej uczelni publicznych (§ 3) zawarto podstawowe rodzaje działalności operacyjnej, które obejmują:

- działalność dydaktyczną,
- działalność badawczą,
- działalność gospodarczą wyodrębnioną.

Zgodnie z § 15 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej uczelni publicznych, koszty podstawowej działalności operacyjnej wymienione w § 3 tego rozporządzenia ponoszone przez uczelnię dzieli się na koszty bezpośrednie (które można bezpośrednio przyporządkować określonym rodzajom działalności uczelni) i koszty pośrednie, których nie można zaliczyć do kosztów bezpośrednich określonych rodzajów działalności. Koszty pośrednie mogą być dzielone na koszty wydziałowe i koszty ogólnouczelniane.

Sposób i zasady rozliczania kosztów pośrednich na poszczególne rodzaje działalności oraz utrzymania domów i stołówek studenckich ustala rektor uczelni, chyba że zawarte umowy stanowią inaczej (§ 16 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej uczelni publicznych).

Cel i metody badań

Celem opracowania jest określenie źródeł finansowania działalności uczelni publicznych w Polsce. Badane podmioty to uczelnie, do których należą: uniwersytety, akademie teologiczne, akademie ekonomiczne, akademie pedagogiczne, politechniki, uczelnie rolnicze, akademie wychowania fizycznego, wyższe szkoły zawodowe oraz akademie wojskowe.

Badania źródeł finansowania uczelni publicznych przeprowadzono w uczelniach publicznych finansowanych z budżetu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW). Okres badań obejmuje lata 2005–2008. Czasowy przedział

badania wybrano kierując się m.in. tym, że w 2005 roku weszła w życie ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym, która wprowadziła zmiany w wielu obszarach działalności uczelni, stopniowo doprowadzające do reform systemu szkolnictwa wyższego. Bazą dla tych reform są postulaty zawarte w Deklaracji Bolońskiej podpisanej 19.06.1999 roku przez ministrów edukacji z 29 krajów [www.nauka.gov.pl].

W latach 2005 i 2006 funkcjonowało ogółem 97 uczelni publicznych finansowanych z zasobów Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, w tym: 17 uniwersytetów (umownie uczelnie te określono jako grupa pierwsza), 1 akademia teologiczna (grupa druga), 5 akademii ekonomicznych (grupa trzecia), 5 akademii pedagogicznych (grupa czwarta), 18 politechnik (grupa piąta), 8 uczelni rolniczych (grupa szósta), 6 akademii wychowania fizycznego (grupa siódma), 34 publiczne szkoły zawodowe (grupa ósma), 3 akademie wojskowe (grupa dziewiąta). W latach 2007 i 2008 natomiast działało 98 uczelni publicznych finansowanych z budżetu MNiSW, zwiększenie odnotowano w grupie ósmej analizowanych uczelni (publiczne szkoły zawodowe), których liczba w tym okresie wzrosła do 35. Pozostałe uczelnie publiczne funkcjonujące w Polsce finansowane są z budżetów innych właściwych ministerstw.

W opracowaniu przeprowadzono szczegółową analizę obowiązujących uczelnie przepisów prawnych, które regulują ich działalność we wszystkich obszarach oraz systematyzują źródła finansowania funkcjonowania uczelni w Polsce. W opracowaniu wykorzystano dane z obwieszczeń Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego za lata 2005–2008 w sprawie wykazu jednostek, którym udzielono dotacji podmiotowych w ustawowo określonym zakresie.

Wyniki badań

Tabela 1 przedstawia otrzymywane przychody i ponoszone koszty działalności operacyjnej uczelni publicznej. Zgodnie z § 14 ust. 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej uczelni publicznych [Dz.U. Nr 246, poz. 1796 z 22.12.2006 r.], w ramach działalności dydaktycznej koszty rozlicza się co najmniej na koszty kształcenia i koszty pozostałej działalności dydaktycznej. Koszty kształcenia (§ 7 pkt. 1–3 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej uczelni publicznych) związane są z procesem dydaktycznym na studiach i kursach (art. 8 ust. 1 UPoSW). Uczelnie publiczne ponoszą koszty w związku z realizacją zadań związanych z prowadzeniem studiów doktoranckich, studiów podyplomowych oraz kursów dokształcających. Ponoszą również koszty (art. 94 ust. 1 pkt. 2–6, 8, 9 i 11 UPoSW): w związku z wykonywaniem zadań uczelni wojskowych (związanych z obroną

narodową), na realizację zadań uczelni służb państwowych (związane z bezpieczeństwem obywateli); na realizację zadań uczelni artystycznych (związane z działalnością kulturalną w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej), w związku z wykonywaniem zadań uczelni morskiej (związane z utrzymaniem statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych dla kadr morskich oraz szkoleniem wojskowym studentów); na realizację zadań uczelni kształcącej personel lotniczy dla lotnictwa cywilnego, związane z utrzymaniem powietrznych statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych kadr powietrznych; na zadania związane ze świadczeniami zdrowotnymi, wykonywanymi w ramach kształcenia studentów studiów stacjonarnych w podstawowej jednostce organizacyjnej uczelni medycznej lub innej uczelni publicznej, w której prowadzone jest kształcenie na kierunkach medycznych pod bezpośrednim nadzorem nauczycieli akademickich posiadających kwalifikacje do wykonywania zawodu medycznego (właściwego ze względu na treści kształcenia); na realizację zadań związanych z prowadzeniem podyplomowego kształcenia w celu zdobywania specjalizacji przez lekarzy, lekarzy dentyistów, lekarzy weterynarii, farmaceutów, pielęgniarki i położne oraz przez diagnostyków laboratoryjnych; na zadania związane z kształceniem i rehabilitacją leczniczą studentów niepełnosprawnych. Koszty działalności dydaktycznej to również koszty związane z kształceniem kadr naukowych oraz utrzymaniem uczelni (w tym koszty remontów), z wyjątkiem kosztów związanych z utrzymaniem domów i stołówek studenckich.

Bezpośrednimi kosztami podstawowej działalności operacyjnej uczelni publicznej są również koszty pozostałej działalności dydaktycznej, które są związane z prowadzeniem innych działań podejmowanych przez uczelnię w ramach działalności dydaktycznej, których finansowanie zapewniają przychody z działalności dydaktycznej uczelni.

Bezpośrednimi kosztami uczelni publicznej dotyczącymi podstawowej działalności operacyjnej są również ponoszone koszty dotyczące działalności badawczej, do której należą zgodnie § 8 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej uczelni publicznych koszty badań naukowych, koszty prac rozwojowych, koszty związane ze świadczeniem usług badawczych. Zgodnie z § 14 ust. 5 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej uczelni publicznych [Dz.U. Nr 246, poz. 1796 z 22.12.2006 r.], w ramach działalności badawczej koszty rozlicza się według źródeł finansowania w szczególności w ramach środków uzyskanych z budżetów (§ 5 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej uczelni publicznych) na badania naukowe i prace rozwojowe prowadzone w uczelni zgodnie z ustawą o zasadach finansowania nauki [Dz.U. Nr 238, poz. 2390 z 08.10.2004 r.] (art. 97 UPoSW). Koszty związane z bezzwrotną pomocą zagraniczną oraz usługami

(§ 5 pkt 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej uczelni publicznych), badawczymi i specjalistycznymi, specjalistycznymi i wysokospecjalistycznymi usługami diagnostycznymi, rehabilitacyjnymi lub leczniczymi, a także opłatami licencyjnymi (art. 98 ust. 1 pkt 6 UPoSW).

Tabela 1 przedstawia również osiągnięte przychody i ponoszone koszty wyodrębnionej działalności gospodarczej (§ 3 pkt 3), która prowadzona jest przez wydzieloną organizacyjnie jednostkę uczelni publicznej. Koszty ponoszone w tym zakresie pokrywane są z uzyskiwanych przez nią przychodów (§ 6 pkt 1), a wynik finansowy z tej działalności jest częścią składową wyniku finansowego uczelni publicznej i przeznaczony jest na jej cele statutowe.

Zgodnie z § 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej uczelni publicznych oraz UPoSW, przychody podstawowej działalności dydaktycznej uczelni publicznej obejmują dotacje na zadania związane z kształceniem studentów studiów stacjonarnych, uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich i kadr naukowych oraz utrzymaniem uczelni, w tym na remonty. Środki finansowe MNiSW przekazuje również na zadania realizowane przez publiczne uczelnie specjalistyczne w zależności od specyfiki działalności tych uczelni oraz zadania związane z kształceniem i rehabilitacją leczniczą studentów niepełnosprawnych (art. 94 ust. 1 pkt. 1–6 oraz 8, 9 i 11 UPoSW). Przychodami działalności dydaktycznej uczelni publicznej są również środki przekazane na realizację określonego zadania w dziedzinie nauczania lub kształcenia kadr naukowych, zleconego przez właściwego ministra do spraw szkolnictwa wyższego lub spraw oświaty i wychowania. Zadania te są zlecone uczelniom po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego oraz zasięgnięciu opinii senatu uczelni w tym zakresie (art. 40 ust. 1 UPoSW). Przychodami są również środki finansowe (art. 41 ust. 2 UPoSW) przekazywane przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego oraz odpowiednio ministrów wskazanych w art. 33 ust. 2 tej ustawy nadzorowanym przez siebie uczelniom na wykonywanie zadań wynikających z umów międzynarodowych zawieranych przez Rzeczpospolitą Polską oraz środki z budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków przekazane na zadania uczelni kształcącej personel lotniczy dla lotnictwa cywilnego, związane z utrzymaniem powietrznych statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych kadr powietrznych w zakresie działalności dydaktycznej (art. 94 ust. 6 UPoSW). Przychodami działalności dydaktycznej uczelni publicznej w zakresie podstawowej działalności operacyjnej są też dodatkowe środki finansowe przyznane przez ministra (przyznającego dotacje na zadania związane z kształceniem studentów studiów stacjonarnych, uczestników stacjonarnych, studiów doktoranckich i kadr naukowych oraz utrzymaniem uczelni, w tym na remonty) na kształcenie studentów na określonych kierunkach studiów, makro-

kierunkach i studiach międzykierunkowych uczelni publicznej prowadzącej studia na szczególnie wysokim poziomie (potwierdzonym oceną Państwowej Komisji Akredytacyjnej) (tab. 1). Środki przeznaczone na te cele nie mogą łącznie przekraczać 0,5% dotacji przeznaczonej na zadania, na które przyznawana jest dotacja z budżetu państwa dla uczelni publicznej (art. 95 ust. 3 UPoSW). Przychodami działalności dydaktycznej uczelni publicznej są też środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi (art. 98 ust. 1 pkt 11 ustawy prawo o szkolnictwie wyższym). Środki budżetowe na nagrody właściwego ministra, za osiągnięcia naukowe, dydaktyczne lub organizacyjne albo za całokształt dorobku, w wysokości 0,05% planowanej rocznej dotacji, (otrzymywanej na zadania związane z kształceniem studentów studiów stacjonarnych, studiów doktoranckich i kadr naukowych oraz utrzymaniem uczelni, w tym na remonty). Środki te pozostają w tych częściach budżetu państwa, których dysponentami są właściwi ministrowie (art. 155 ust. 3 ustawy prawo o szkolnictwie wyższym).

Przychody pozostałej działalności dydaktycznej w ramach podstawowej działalności operacyjnej (§ 4 pkt 5) związane są z odpłatnościami za świadczone usługi edukacyjne, w szczególności za kształcenie na studiach i studiach doktoranckich, prowadzonych w formach niestacjonarnych oraz ze świadczonymi przez uczelnie artystyczne usługami artystycznymi, opłatami za postępowanie związane z przyjęciem na studia, jednorazowymi opłatami za wydanie dyplomu, świadectwa oraz innego dokumentu związanego z tokiem studiów (art. 98 ust. 1 pkt. 3–5). Uczelnia publiczna może pobierać opłaty za świadczone usługi edukacyjne związane z kształceniem studentów na studiach niestacjonarnych oraz uczestników niestacjonarnych studiów doktoranckich, powtarzaniem określonych zajęć na studiach stacjonarnych oraz stacjonarnych studiach doktoranckich z powodu niezadowolających wyników w nauce, prowadzeniem studiów w języku obcym, prowadzeniem zajęć nieobjętych planem studiów, prowadzeniem studiów podyplomowych oraz kursów dokształcających (art. 99 ust. 1). Wysokość tych opłat ustala rektor uczelni publicznej, nie może ona jednak przekraczać kosztów ponoszonych w tym zakresie. Ustalone przez uczelnię opłaty uwzględniają również koszty amortyzacji i remontów. Rektor, na wniosek nauczyciela akademickiego, wystawia legitymację służbową i za wydanie tego dokumentu pobierane są opłaty związane z kosztami wydania legitymacji (wysokość tej opłaty nie może przekroczyć wysokości kosztów wytworzenia dokumentu).

Zgodnie z § 5 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej uczelni publicznych, przychody działalności badawczej w szczególności obejmują środki na naukę uzyskane z budżetu państwa na badania naukowe i prace rozwojowe prowadzone w uczelni zgodnie z ustawą o zasadach

Tabela 1

Przychody i koszty działalności operacyjnej uczelni publicznej

Koszty działalności operacyjnej		Przychody działalności operacyjnej	
Koszty bezpośrednie (koszty, które na podstawie dokumentów źródłowych można bezpośrednio zakwalifikować do określonych rodzajów działalności)	Koszty działalności dydaktycznej	Koszty kształcenia: <ul style="list-style-type: none"> • proces dydaktyczny, • kształcenie kadr naukowych, • utrzymanie uczelni. 	Przychodami działalności dydaktycznej uczelni publicznej w szczególności są: <ul style="list-style-type: none"> • dotacje z budżetu państwa na zadania związane z kształceniem studentów studiów stacjonarnych, uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich i kadr naukowych oraz utrzymanie uczelni, • środki na zadania realizowane przez uczelnie specjalistyczne, zadania związane z kształceniem i rehabilitacją leczniczą studentów niepełnosprawnych, • środki z budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków na zadania uczelni kształcącej personel lotniczy dla lotnictwa cywilnego, • dodatkowe środki przyznane przez ministra na kształcenie studentów na szczególnie wysokim poziomie, • środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi, • środki budżetowe na nagrody właściwego ministra za osiągnięcia naukowe.
		Koszty pozostałej działalności związane z prowadzeniem innych działań podejmowanych przez uczelnię w ramach działalności dydaktycznej, ich finansowanie zapewniają przychody z działalności dydaktycznej	Przychody pozostałej działalności związane są z odpłatnościami za świadczone usługi edukacyjne, w szczególności za kształcenie na studiach i studiach doktoranckich, prowadzonych w formach niestacjonarnych oraz ze świadczonymi przez uczelnie artystyczne usługami artystycznymi, powtarzanie zajęć na studiach stacjonarnych oraz stacjonarnych studiach doktoranckich z powodu niezadowalających wyników w nauce, prowadzenie studiów w języku obcym, prowadzenie zajęć nieobjętych planem studiów, prowadzenie studiów podyplomowych oraz kursów dokształcających
	Koszty działalności badawczej: <ul style="list-style-type: none"> • koszty badań naukowych, • koszty prac rozwojowych, • koszty związane ze świadczeniem usług badawczych. 	Przychody działalności badawczej w szczególności obejmują: <ul style="list-style-type: none"> • środki uzyskane z budżetów na badania naukowe i prace rozwojowe, • środki z bezzwrotnej pomocy zagranicznej, • odpłatności za usługi badawcze. 	
	Koszty wyodrębnionej działalności gospodarczej	Przychody z działalności gospodarczej wyodrębnionej	
Koszty pośrednie (koszty wynagrodzeń oraz rzeczowe, których nie można zakwalifikować do kosztów bezpośrednich).	Koszty wydziałowe		
	Koszty ogólnouczelniane		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie UPoSW.

finansowania nauki [Dz.U. Nr 238, poz. 2390 z 08.10.2004 r.] (art. 97 UPoSW). Przychody działalności badawczej w ramach podstawowej działalności operacyjnej zawierają środki z budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków, na zadania uczelni kształcącej personel lotniczy dla lotnictwa cywilnego, związane z utrzymaniem powietrznych statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych kadr powietrznych w zakresie działalności dydaktycznej (art. 94 ust. 6 ustawy prawo o szkolnictwie wyższym), w zakresie działalności badawczej. Przychody działalności badawczej (tab. 1) w ramach podstawowej działalności operacyjnej obejmują środki pochodzące z odpłatności za usługi badawcze i specjalistyczne, specjalistyczne i wysokospecjalistyczne usługi diagnostyczne, rehabilitacyjne lub lecznicze, a także opłaty licencyjne z wyłączeniem przychodów z działalności kulturalnej (art. 98 ust. 1 pkt 6 UPoSW). Przychody działalności badawczej w ramach podstawowej działalności operacyjnej zawierają również środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi, w zakresie działalności badawczej (art. 98 ust. 1 pkt 11 ustawy prawo o szkolnictwie wyższym). Koszty pośrednie to koszty, których nie można zaliczyć do kosztów bezpośrednich określonych rodzajów działalności. Koszty pośrednie podstawowej działalności operacyjnej mogą być dzielone na koszty wydziałowe i koszty ogólnouczelniane. Sposób i zasady ich rozliczania na poszczególne rodzaje działalności oraz utrzymania domów i stołówek studenckich ustala rektor uczelni, chyba że zawarte umowy stanowią inaczej (§ 16 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej uczelni publicznych).

W tabeli 2 przedstawiono wartość dotacji pochodzącej z MNiSW. We wszystkich analizowanych grupach uczelni publicznych stwierdzono wzrost wartości dotacji w 2008 roku w stosunku do 2005 roku. Była to jednolita tendencja rosnąca w tym zakresie, z wyjątkiem grup drugiej, trzeciej, piątej i siódmej w 2006 roku. W tych grupach w 2006 roku nastąpiło zmniejszenie dotacji o około 1 pkt% w stosunku do 2005 roku. W grupie dziewiątej wzrost dotacji w ujęciu względnym był wysoki i wyniósł ponad 300%. W ujęciu bezwzględnym wzrost dotacji był najwyższy w grupie pierwszej (uniwersytety) – o 292 314 tys. zł oraz w grupie piątej (politechniki) – o 165 824,6 tys. zł. Znaczny wzrost w tych grupach może świadczyć o realizacji przepisu UPoSW (art. 95 ust. 3), zgodnie z którym uczelnia publiczna może otrzymywać dotację na kształcenie studentów na określonych kierunkach studiów, makrokierunkach i studiach międzykierunkowych w sytuacji, gdy prowadzi studia na szczególnie wysokim poziomie (potwierdzonym oceną Państwowej Komisji Akredytacyjnej). Środki przeznaczone na te cele nie mogą łącznie przekraczać 0,5% dotacji przeznaczonej na zadania, na które przyznawana jest dotacja z budżetu państwa dla uczelni publicznej. Grupą,

Tabela 2

Wartość dotacji przekazanej uczelniom publicznym (tys. zł) według kryterium ustalonego przez MNiSW

Grupy uczelni publicznych	Lata				Zmiana 2008–2005
	2005	2006	2007	2008	
Grupa I	2 294 972,2	2 299 927,1	2 531 181,8	2 587 286,2	292 314,0
2005 r. = 100	100,0	100,2	110,3	112,7	–
Grupa II	7 024,0	6 947,3	7 349,4	7 564,9	540,9
2005 r. = 100	100,0	98,9	104,6	107,7	–
Grupa III	268 455,3	266 578,5	293 167,1	300 211,0	31 755,7
2005 r. = 100	100,0	99,3	109,2	111,8	–
Grupa IV	219 857,5	224 467,7	243 682,1	243 674,7	23 817,2
2005 r. = 100	100,0	102,1	110,8	110,8	–
Grupa V	2 006 243,7	2 002 613,2	2 159 628,9	2 172 068,3	165 824,6
2005 r. = 100	100,0	99,8	107,6	108,3	–
Grupa VI	608 715,2	611 898,2	655 305,0	662 323,9	53 608,7
2005 r. = 100	100,0	100,5	107,7	108,8	–
Grupa VII	186 315,3	184 442,7	190 662,8	194 893,5	8 578,2
2005 r. = 100	100,0	99,0	102,3	104,6	–
Grupa VIII	308 432,3	347 611,7	399 269,6	434 754,9	126 322,6
2005 r. = 100	100,0	112,7	129,5	141,0	–
Grupa IX	12 559,3	18 174,0	38 209,0	51 529,3	38 970,0
2005 r. = 100	100,0	144,7	304,2	410,3	–

Źródło: Opracowanie własne na podstawie obwieszczeń MNiSW.

w której również nastąpił znaczący wzrost dotacji była grupa ósma (publiczne szkoły zawodowe), wzrost ten wyniósł 41% w stosunku do 2005 roku. Wartościowo w analizowanym okresie była to kwota 38 970,0 tys. zł. Ta stosunkowo niewielka wartość wynika zapewne z faktu działania tych jednostek na niewielką skalę i tylko w zakresie studiów pierwszego stopnia (studiów licencjackich).

W tabeli 3 zaprezentowano dane dotyczące udziału dotacji poszczególnych grup uczelni publicznych w ogólnej wartości dotacji pochodzącej z budżetu MNiSW. Struktura dotacji dostarczyła wstępnej informacji na temat sytuacji finansowej analizowanych uczelni publicznych oraz ujawniła dominację uczelni z grupy pierwszej i ósmej w zakresie korzystania z dotacji MNiSW. W uczelniach tych studiuje najliczniejsza grupa studentów oraz zatrudniona jest największa liczba kadry naukowej, a te parametry wpływają bezpośrednio na

Tabela 3

Wskaźniki struktury dotacji przekazanej uczelniom publicznym (%) według kryterium ustalonego przez MNiSW

Grupy uczelni publicznych	Lata				Zmiana 2008–2005
	2005	2006	2007	2008	
Grupa I	38,8	38,6	38,8	38,9	0,1
Grupa II	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Grupa III	4,5	4,5	4,5	4,5	0,0
Grupa IV	3,7	3,8	3,7	3,7	–0,1
Grupa V	33,9	33,6	33,1	32,6	–1,3
Grupa VI	10,3	10,3	10,1	10,0	–0,3
Grupa VII	3,2	3,1	2,9	2,9	–0,2
Grupa VIII	5,2	5,8	6,1	6,5	1,3
Grupa IX	0,2	0,3	0,6	0,8	0,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie obwieszczeń MNiSW.

wartość przekazywanej przez właściwe ministerstwo dotacji budżetowej. Jednostki te również otrzymują największe wartości dotacji realizując postawione przed nimi zadania na najwyższym poziomie i w największym zakresie. Udział w dotacji w poszczególnych grupach uczelni publicznych pozostawał na zbliżonym poziomie w poszczególnych latach, z wyjątkiem grupy ósmej (publiczne szkoły zawodowe), w których nastąpił największy wzrost udziału (o 1,3 pkt%), a w grupie piątej (politechniki) nastąpiło zmniejszenie udziału w dotacji ogółem o 1,3 pkt%. W analizowanym okresie największy udział w dotacji mają uczelnie z grupy pierwszej i piątej w granicach od 33,1% w 2006 politechniki (grupa piąta) do 38,9% w 2008 roku uniwersytety (grupa pierwsza). W analizowanych latach udział grupy szóstej (akademie rolnicze) w dotacji budżetowej wszystkich uczelni publicznych wynosił 10,0-10,3%. Te grupy uczelni (pierwsza, piąta i szósta) to jednostki sektora finansów publicznych, w których dydaktyka i nauka odbywają się na najwyższym poziomie i w związku z tym ministerstwo przekazuje im największą wartość dotacji ze swojego budżetu. Jednak w grupie szóstej (akademie rolnicze) wystąpiła jednolita tendencja malejąca udziału w dotacji, ogółem w analizowanych latach od 10,3% w 2005 i 2006 roku do 10% w roku 2008. Niewielki udział w otrzymywanej dotacji z MNiSW miały uczelnie zawodowe (0,2–0,8%), jest to spowodowane małą liczbą studentów oraz tym, że uczelnie te prowadzą wyłącznie studia pierwszego stopnia i nie prowadzą badań naukowych. Uczelnie zawodowe stanowią liczną grupę jednostek sektora finansów publicznych, ale działają zwykle w miastach o małej liczbie mieszkańców.

Wnioski

W opracowaniu przedstawiono strukturę oraz zmiany wartości dotacji pochodzącej z MNiSW dla uczelni publicznych w latach 2005–2008. Dotacja budżetowa jest dla tych jednostek sektora finansów publicznych podstawowym źródłem finansowania działalności. Na podstawie przeprowadzonych badań sformułowano następujące wnioski:

1. We wszystkich grupach uczelni w badanych latach odnotowano zwiększenie przekazywanych przez MNiSW dotacji. Odzwierciedla to zapewne rozwój uczelni publicznych i jest tendencją korzystną, świadczy na ogół o wzroście poziomu kształcenia i badań naukowych.
2. Dominującym źródłem finansowania działalności uczelni publicznych jest dotacja budżetowa, dlatego władze uczelni zabiegają o to, aby spełnić kryteria, które doprowadzą do uzyskania parametrów umożliwiających podwyższenie wartości dotacji w poszczególnych latach. Uczelnie z grupy pierwszej (uniwersytety) i piątej (politechniki) uzyskały najwyższą dotację – na poziomie od 2 002 613,2 do 2 587 286,2 tys. zł. Jest to spowodowane tym, że w tych uczelniach studiuje największa liczba studentów i zatrudniona jest największa liczba pracowników naukowych, a kształcenie studentów odbywa się zapewne na najwyższym poziomie.
3. Rozwój sektora szkół wyższych zapewnia zaspokojenie oczekiwań otoczenia społeczno-gospodarczego w zakresie kompetentnych i wysoko wykwalifikowanych pracowników. Proces ten wymaga jednak szczególnego wsparcia finansowego ze strony państwa przede wszystkim dla tych uczelni, które mogą prowadzić kształcenie odpowiadające potrzebom gospodarki.

Literatura

- GAUDEMET P.M., MOLINIER J., 2000: *Finanse publiczne*. PWE, Warszawa.
- GEREMEK B., 2008: *Idea Uniwersytetu*, referat wygłoszony z okazji jubileuszu Uniwersytetu Jagiellońskiego, <http://www3.uj.edu.pl/alma/alma/26/01/35/html>
- Ustawa o finansach publicznych, Dz.U. Nr 157, poz. 1241 z 27.08.2009 r.
- Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. Nr 115, poz. 741 z 21.08.1997 r.
- Ustawa o rachunkowości, Dz.U. Nr 121, poz. 591 z 29.09.1994 r.
- Ustawa o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, Dz.U. Nr 106, poz. 493 z 08.08.1996 r.
- Ustawa o zasadach finansowania nauki, Dz. U. Nr 238, poz. 2390 z 08.10.2004 r.
- Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz. U. Nr 164, poz. 1365 z 27.07.2005 r.
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej uczelni publicznych, Dz.U. Nr 246, poz. 1796 z 22.12.2006 r.
- THIEME J.K., 2009: *Szkolnictwo wyższe. Wyzwania XXI wieku. Polska-Europa-USA*. Difin, Warszawa.

State budget subsidy as the primary source of financing operations of state-owned institutions of higher education in Poland

Abstract

This study aims at the determination of sources of financing of operations of state-owned institutions of higher education in Poland. The source of empirical data was an announcement of the Minister for Science and Higher Education for years 2005 – concerning a list of institutions of higher education that received subsidies to the extent provided by relevant statutory regulations. The study offers a detailed analysis of legal regulations applicable to institutions of higher education that govern their operations in all areas and provide a systematic review of sources of financing operations of institutions of higher education in Poland. A dominant source of financing operations of institutions of higher education is the state budget subsidy. That is why authorities of institutions of higher education make efforts in order to meet criteria that will result in the achievement of parameters that contribute to an increase in subsidy amounts in specific years. For all groups of institutions of higher education, an increase in subsidy amounts in the period under analysis (2005–2008) was determined. Institutions of higher education in the first group (universities) and fifth group (polytechnics) were in receipt of the largest subsidies. It reflects preferences in the relevant area in respect of entities that are most effective in terms of education and scientific research.