

Uczelnie publiczne w świetle reformy szkolnictwa wyższego. Wybrane aspekty

Katarzyna Łyszczarz

Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomii i Zarządzania,
Zakład Systemów Ekonomicznych, e-mail: adakas@wp.pl

Izabela Senderacka

Politechnika Białostocka, Wydział Mechaniczny, e-mail: i.senderacka@pb.edu.pl

Streszczenie

W niniejszym artykule podjęto problematykę finansowania oraz przedstawiono wybrane aspekty zarządzania własnością intelektualną w uczelniach publicznych. Przeanalizowano zmiany zachodzące w systemie ich finansowania oraz konsekwencje zmian w zakresie zarządzania własnością intelektualną. Oceniono stopień wdrażania przez uczelnie publiczne, w tym w województwie podlaskim, regulaminów zarządzania własności intelektualną. Zwrócono uwagę na wpływ, jaki mają nowe regulacje reformy szkolnictwa wyższego oraz jakie kwestie wymagają dalszych usprawnień systemowych.

Słowa kluczowe

finanse, uczelnie publiczne, zarządzanie, własność intelektualna, komercjalizacja wiedzy

Wstęp

Zmiany w systemie finansowania uczelni i niż demograficzny powodują, że już teraz niektóre uczelnie mają trudności, a inne je przewidują. Wiadomo, że kryzys demograficzny i finansowy będzie się pogłębiał a uczelnie będą podejmowały działanie na rzecz pozyskania jak największej liczby kandydatów. Zmiany w finansowaniu uczelni publicznych determinują opracowanie coraz atrakcyjniejszej oferty dla studentów i poszukiwanie nowych źródeł finansowania uczelni.

Celem artykułu jest analiza wybranych zmian, jakim muszą sprostać uczelnie publiczne. Szerzej zostaną przeanalizowane wybrane zagadnienia związane z wprowadzonymi zmianami finansowania uczelni publicznych oraz wybrane aspekty zarządzania własnością intelektualną w uczelniach publicznych.

1. Zmiany w systemie finansowania uczelni publicznych

W ustawie - Prawo o szkolnictwie wyższym określono misję każdej uczelni jako *Odkrywanie i przekazywanie prawdy poprzez prowadzenie przez nią badań oraz kształcenie studentów, uwzględniając zasadę wolności nauczania oraz wolności badań naukowych, kierując się zasadą poszanowania praw chroniących własność intelektualną*. Natomiast w rozporządzeniu w sprawie zasad szczegółowej gospodarki finansowej uczelni publicznych uregulowano gospodarowanie jej finansami. Uczelnie są jednostkami autonomicznymi, które swoją autonomię wyrażają między innymi przez wolność w prowadzeniu badań naukowych oraz prac rozwojowych. Gwarancją konstytucyjną zasady autonomii uczelni jest zakaz ingerowania w ich działalność przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego. Założycielem uczelni publicznych jest państwo lub jego właściwy organ; w znacznej mierze są finansowane ze środków publicznych. Uczelnie pozyskują środki z budżetu państwa między innymi: z dotacji na działalność dydaktyczną, dotacji na działalność naukowo - badawczą, dotacji na pomoc materialną dla studentów, dotacji na inwestycje i innych. Środki te są kierowane na finansowanie poszczególnych zadań i nie mogą być wydatkowane na inne cele.

Do czasu wprowadzenia ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym w 2005 roku uczelnie publiczne otrzymywały dotacje na działalność dydaktyczną z wyodrębnioną kategorią wydatków na wynagrodzenia osobowe. Obecnie uczelnie mogą wykorzystywać środki z dotacji dydaktycznej na określone przez siebie potrzeby, jednak zgodnie z celem, jakim jest *kształcenie studentów studiów stacjonarnych, uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich oraz kadr naukowych oraz utrzymaniem uczelni, w tym remontów* i wydatkować i rozliczać otrzymane środki. Natomiast ustawa o finansach publicznych wprowadza również sankcje, mówiące o tym, iż dotacja, lub jej część, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem podlega zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości jak dla zaległości podatkowych.

Według nowych przepisów ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW) daje możliwość narzucenia uczelni, która wykazuje stratę w ciągu kilku lat przewyższającą 25% dotacji budżetowej

- rektora komisarza po to, aby ten doprowadził finanse uczelni do porządku. Wiąże się to z wprowadzeniem planu naprawczego przez uczelnie, ostrymi cięciami oraz restrukturyzacją całej jednostki. Zmusza to uczelnie do podejmowania bardziej radykalnego i ostrożnościowego gospodarowania środkami finansowymi pozyskanymi z budżetu. Ma to również odzwierciedlenie w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych zasad gospodarowania środkami uczelni publicznych, w którym uczelnie od 2013 roku muszą prowadzić ewidencje wydatków z podziałem na koszty kształcenia studiów stacjonarnych i niestacjonarnych, wprowadzając transparentność wydawanych środków budżetowych. W ramach rozliczania kosztów proponuje się rozliczanie kosztów według rodzajów działalności na podstawie ewidencji kosztów w układzie rodzajowym.

Poziom dotacji budżetowej finansujący uczelnie zależał głównie od liczby studentów oraz pracowników naukowych. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 lutego 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych wprowadza pewne zmiany, które mogą mieć przełożenie na sytuację finansową uczelni. Pierwszą zmianą jest sposób ujęcia pracowników naukowych we wzorze dotacyjnym - według stopni i tytułów, a nie według stanowisk. Założenie projektodawcy wydaje się słuszne - stymulowanie kadry naukowej poprzez rozwój naukowy pracowników. Znajdzie to z pewnością odzwierciedlenie w poziomie otrzymywanej dotacji. Druga zmiana powoduje więcej kontrowersji. Uczelnie zatrudniające pracowników drugoetatowych, nie otrzymują finansowania z dotacji budżetowej. Uczelnie postawione zostały wobec dylematu - znaleźć źródło finansowania dla zatrudnionych pracowników drugoetatowych - niezbędnych z punktu widzenia uczelni, czy zwolnić pracowników?

2. Konsekwencje zmian w zakresie zarządzania własnością intelektualną w uczelniach publicznych

Ustawa - Prawo o szkolnictwie wyższym wprowadza znaczne zmiany w kierunku komercjalizacji wiedzy. Na uczelnie publiczne i niepubliczne ustawodawca nakłada obowiązek zajęcia się sprawami własności przemysłowej i komercjalizacją wyników badań naukowych. Zgodnie z art. 86c tej ustawy właściwe organy uczelni publicznych i niepublicznych muszą uchwalić regulaminy zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi oraz prawami własności przemysłowej oraz zasad komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych, które powinny określać:

- 1) prawa i obowiązki uczelni, pracowników oraz studentów i doktorantów w zakresie ochrony i korzystania z praw autorskich i praw pokrewnych oraz praw własności przemysłowej;
- 2) zasady wynagradzania twórców;
- 3) zasady i procedury komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych;
- 4) zasady korzystania z majątku uczelni wykorzystywanego do komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych oraz świadczenia usług naukowo-badawczych.

Szczegółowe wskazanie, co powinno być określone, znacznie ułatwia uczelniom opracowanie regulaminu, a nawet, szerzej, wskazuje kierunek traktowania spraw własności przemysłowej i komercjalizacji wyników badań (Izdebski i Zieliński, 2011). Pomimo tego, według danych MNiSW z marca 2012 r., aż 64% uczelni publicznych jest w trakcie wdrażania regulaminów zarządzania własnością intelektualną, a 8% nawet nie rozpoczęło tego procesu. Z drugiej strony, 29% uczelni publicznych wprowadziło nowe regulacje dotyczące ochrony własności intelektualnej (Kocańda, 2012). Analizując dostępne regulacje wewnętrzne wprowadzone przez podlaskie uczelnie publiczne, okazuje się, iż dwie z czterech podlaskich uczelni publicznych posiada uchwalony regulamin ochrony własności intelektualnej. Natomiast zaledwie jeden regulamin odnosi się do wszystkich wskazań zawartych w art. 86c ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym. Pozostałe uczelnie publiczne, pomimo upływu ponad roku od wejścia w życie nowelizacji ustawy, nie wprowadziły regulaminów wyczerpujących wskazania zawarte w art. 86c, a jedynie są w trakcie ich opracowywania.

Istotne jest, aby wśród zasad, które mają znaleźć odzwierciedlenie w regulaminie, nie przeoczyć spraw związanych z jednostkami międzyuczelnianymi czy wspólnymi, centrum naukowym, inkubatorem przedsiębiorczości i spółki celowej jak również umów, jakie mogą być zawierane zgodnie z dyspozycjami dotyczącymi tych jednostek, choćby zgodnie z dyspozycją art. 86a i 86b ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym, by uniknąć zbędnych, wewnątrzuczelnianych dyskusji (Izdebski i Zieliński, 2011).

Znowelizowana ustawa - Prawo o szkolnictwie wyższym nakłada na uczelnie wyższe obowiązek utworzenia spółki celowej, do której zadań należy w szczególności obejmowanie udziałów w spółkach kapitałowych lub tworzenie spółek kapitałowych, które powstają w celu wdrożenia wyników badań naukowych lub prac rozwojowych prowadzonych w uczelni, których celem jest komercjalizacja wyników badań naukowych i prac rozwojowych. W przypadku przepisu art. 86a ust. 1 ustawodawca użył trybu oznajmującego *uczelnia w celu komercjalizacji*

wyników badań naukowych i prac rozwojowych tworzy spółkę. Zgodnie z zasadami wykładni językowej, formułowanie takie oznacza, że utworzenie takiej spółki jest obowiązkiem (Krzewiński, 2011). Ustawodawca jednak nie nałożył na uczelnie obowiązków obligatoryjnego tworzenia akademickich inkubatorów przedsiębiorczości i centrów transfer technologii zapisując w art. 86 ust. 1 ustawy, iż w celu lepszego wykorzystania potencjału intelektualnego i technicznego uczelni oraz transferu wyników prac naukowych do gospodarki, uczelnie mogą prowadzić akademickie inkubatory przedsiębiorczości oraz centra transferu technologii. W uczelniach niedysponujących znacznymi dobrami intelektualnymi nadającymi się do komercjalizacji powołanie odrębnej spółki prawa handlowego z towarzyszącą temu podmiotowi strukturą organizacyjną i kosztami funkcjonowania może okazać się wyłącznie zbędnym balastem (Krzewiński, 2011).

Spółka celowa może być utworzona przez kilka uczelni publicznych albo kilka uczelni niepublicznych. Zapis taki nie pozwala na utworzenie spółki celowej przez uczelnie publiczną z kilkoma uczelniami niepublicznymi. Spółkę celową tworzy rektor za zgodą senatu lub innego organu kolegialnego uczelni określonego w jej statucie.

Przepisy art. 86a i 86b ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym to realizacja idei spółek typu *spin-off*. Ich celem jest, w szczególności, obejmowanie udziałów w spółkach kapitałowych lub tworzenie takich spółek w celu wdrożenia wyników badań naukowych i prac rozwojowych. Uczelnie takiej spółce celowej przekazują w formie aportu wyniki badań i prac rozwojowych, w szczególności posiadane prawa własności (Izdebski i Zieliński, 2011). Forsując rozwiązanie oparte na wniesieniu wyników badań i prac rozwojowych do spółki celowej jako aportu, ustawodawca zapomina, że dokonanie wszelkich operacji dotyczących aportu jest skomplikowane proceduralnie (Krzewiński, 2011). Uruchamiając każde nowe przedsięwzięcie komercjalizacyjne oparte na określonych wynikach, uczelnie musiałyby np. dokonać wyceny poprzez zlecenie jej podmiotowi zajmującemu się profesjonalnie dokonywaniem wyceny praw własności intelektualnej i dokonać szeregu innych czynności wewnątrz uczelni związanych z podjęciem decyzji o wniesieniu nowego aportu do spółki - decyzją rektora oraz uchwałą senatu (Krzewiński, 2011). Obowiązek dokonywania wyceny własności intelektualnej będącej przedmiotem komercjalizacji nie wynika wprost z ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym. Należy zwrócić uwagę, iż zgodnie z art. 5a ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, zgody ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa wymaga rozporządzenie przez państwowe jednostki badawcze składnikami aktywów trwałych w rozumieniu przepisów o rachunkowości, zaliczonymi wartości niematerialnych i prawnych np. wyniki prac B+R jeśli

wartość rynkowa przedmiotu rozporządzenia przekracza wyrażoną w PLN, równowartość 50 tys., obliczoną na podstawie średniego kursu ogłoszonego przez NBP według stanu na dzień wystąpienia o zgodę. Niemniej jednak taki obowiązek wyceny praw własności intelektualnej przed dokonaniem jakichkolwiek czynności związanych z komercjalizacją pośrednią i bezpośrednią wyników prac B+R można wyprowadzić z przepisów ustawy o dyscyplinie finansów publicznych, której przepisy mają zastosowanie do państwowych jednostek badawczych, w tym uczelni publicznych, które dysponując mieniem publicznym, powinny wykazywać się starannością i profesjonalizmem przy gospodarowaniu mieniem publicznym. Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych będzie dopuszczenie przez kierownika państwowej jednostki badawczej do uszczuplenia wpływów należnych państwowej jednostce badawczej wskutek zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli zarządczej. Komercjalizacja wyników prac B+R ma na względzie pozyskanie odpowiednich przychodów dla podmiotu komercjalizującego, które często będą zależały od wartości prawa własności intelektualnej. Zalecenie wyceny pozwoli zminimalizować ryzyko postawienia zarzutu niegospodarności kierownikowi państwowej jednostki badawczej, jeśli podejmie on decyzję na podstawie wyników obiektywnej wyceny dokonanej przez zewnętrzny podmiot. Należy ponadto zwrócić uwagę, że działalność państwowych osób prawnych, a także innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują majątek lub środki państwowe, podlegają kontroli prowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli pod kątem legalności i gospodarności (art. 203 Konstytucji RP).

W świetle wprowadzonych zmian wskutek nowelizacji ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym należy zgodzić się, iż brak jest uzasadnionych przesłanek merytorycznych przemawiających za uznaniem, iż działalność uczelni polegająca na komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych jest tak niebezpieczna bądź nieprzystająca do podstawowego zakresu działalności uczelni, by wymagała prowadzenia jej przez osobny podmiot, utworzony przez uczelnię specjalnie w tym celu. Co więcej, jeśli zważyć, że uczelnie publiczne korzystają ze stałego wsparcia finansowego ze strony państwa (art. 92 *in principio* ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym), a minimalny wymóg kapitałowy uczelni niepublicznych wynosi aż 500 tys. PLN (art. 20 ust. 3 ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym), to wyraźnie widać, iż ich zaplecze finansowe stanowi zdecydowanie większą gwarancję wypłacalności niż chociażby minimalna wysokość kapitału zakładowego ewentualnych spółek tworzonych w procesie komercjalizacji wyników badań naukowych prac rozwojowych. Wprowadzone unormowanie należy uznać za wy-

soce wątpliwe w świetle art. 20 i 22 Konstytucji RP, ponieważ ustanawia ono nieuzasadnione ograniczenie swobody działalności gospodarczej, a ściślej jednej z jej swobód częściowych w postaci swobody wyboru formy organizacyjno-prawnej prowadzonej działalności (Kończak, 2012).

Podsumowanie

Analizując wprowadzone zmiany w zakresie komercjalizacji wiedzy, poprzez nałożenie na uczelnie wyższe obowiązku opracowania zasad dotyczących zarządzania prawami własności intelektualnej należy przyznać, iż wprowadzenie takich regulaminów pozwoli kadrze naukowej na uczestniczenie w procesach komercjalizacji wiedzy w oparciu o przejrzyste zasady. Dalszych usprawnień, wręcz uproszczenia, wymagają kwestie związane z zarządzaniem prawami własności intelektualnej przez zależne organizacyjnie i kapitałowo od uczelni jednostki. Usprawnienia te powinny iść w parze z zmianami systemowymi w obszarze podatków oraz świadczeniami na ubezpieczenia społeczne, tak, aby wdrażanie innowacji absolutnych tworzonych przez kadry naukowe przynosiły znaczne korzyści ekonomiczne dla ich twórców, jak i uczelni wyższych. Bez wprowadzenia holistycznych zmian systemowych drobne i nieudolne czasami nowelizacje ustaw będą tylko implikowały problemy dla wdrażających je podmiotów, w tym uczelni wyższych, a nie przynosiły wymierne korzyści.

Analizując kolejne zmiany w reformie szkolnictwa wyższego wydaje się, iż znowu pominięto bardzo ważny aspekt, mianowicie wspomaganie pracowników naukowych z punktu widzenia uczelni najważniejszych dla nauki. Pracownicy naukowci prowadzący badania, muszą często borykać się sami z ich finansowaniem, poszukiwaniem środków na ich publikacje czy finansowaniem z własnych środków udziału w konferencjach i seminariach naukowych. Co jakiś czas są podejmowane próby negocjacji z MNiSW, ze strony środowiska naukowego w zakresie zmian uwzględniających finansowanie adekwatnie do osiągnięć naukowych, czy liczby publikacji o charakterze naukowym. Byłaby to ogromna zachęta i szansa dla środowiska akademickiego, a przez to szansa na rozwój uczelni.

Literatura

1. Izdebski H., Zieliński J. (2011), *Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz do nowelizacji*, 2011, <http://www.lex.pb.edu.pl>, [15.04.2013]

2. Kocańda P. (2012), *Forum Akademickie*, listopad
3. Kołacz J. (2012), *Komercjalizacja wyników badań naukowych i prac rozwojowych przez szkoły wyższe. Teza nr 1*, Państwo i Prawo, 2012, <http://www.lex.pb.edu.pl>, [15.04.2013]
4. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.)
5. Krzewiński R. (red.), (2011), *Model Open Code Transfe*, Poznań
6. Kudrycka B., *Rektorzy o finansowaniu wyższych uczelni*, dostęp zdalny: <http://www.kurier365.pl/>, [15.04.2013]
7. Matusiak K.B. (2010), *Budowa powiązań nauki z biznesem w gospodarce na wiedzy*, SGH, Warszawa
8. *Przewodnik komercjalizacji B+R dla praktyków*, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa 2010, s. 168
9. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 2 kwietnia 2007 r. w sprawie wskaźników kosztochłonności poszczególnych kierunków, makrokierunków i studiów międzykierunkowych studiów stacjonarnych oraz stacjonarnych studiów doktoranckich w poszczególnych dziedzinach nauki (Dz. U. nr 65, poz. 435, z późn. zm.)
10. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie zasad podziału dotacji budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych (Dz. U. nr 89, poz. 544, z późn. zm.)
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej uczelni publicznych (Dz. U. poz. 1533)
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej uczelni publicznych (Dz. U. nr 246, poz. 1796, z późn. zm.)
13. Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo szkolnictwie wyższym (Dz. U. nr 164, poz. 1365, z późn. zm.)
14. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1240, z późn. zm.)
15. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. nr 106, poz. 493, z późn. zm.)

Public universities in the light of the higher education reform. Selected aspects

Abstract

Changes in the financing system of the university as well as the demographic crisis had caused that some universities have already experienced difficulties, while others look to the future with anxiety. For a long time universities have been aware of the demographic crisis, and that the loss will deepen.

The main aim of the article is to describe the subject matter concerning changes that occur in higher education with which universities must face the public.

Keywords

finance, public universities, intellectual property, commercialization of knowledge