

Małgorzata Rymarzak

Autonomia i rozliczalność uczelni w zakresie nieruchomości – przypadek Polski

STRESZCZENIE. W artykule przedstawiono wyniki badań nad autonomią i rozliczalnością polskich uczelni publicznych w zakresie nieruchomości. Starano się w nim odpowiedzieć na pytanie: Czy w ostatnich latach uczelnie podlegały społecznej i administracyjnej kontroli poziomu wykorzystania posiadanych kampusów, a podejmowane przez nie decyzje o znacznej ich rozbudowie były ekonomicznie uzasadnione? Pytanie to ma szczególne znaczenie w dobie pogłębiającego się niżu demograficznego i zmniejszania stopnia finansowania szkolnictwa wyższego ze środków publicznych oraz rosnących kosztów utrzymania budynków. Analiza danych empirycznych pokazuje, że w okresie rozdzielania znacznych krajowych i europejskich środków publicznych na rozbudowę czy modernizację infrastruktury akademickiej uczelnie w Polsce nie były zobligowane do wykazywania, jak gospodarują powierzonym im majątkiem. W konsekwencji mogło przyczynić się to do istotnego (nie zawsze jednak uzasadnionego) wzrostu powierzchni uczelnianych zasobów, który może w kolejnych latach skutkować problemami finansowymi poszczególnych jednostek, a także determinować przyszłość całego systemu szkolnictwa wyższego.

SŁOWA KLUCZOWE: autonomia finansowa, nieruchomości uczelni publicznych, zarządzanie majątkiem publicznym

Wstęp

Edukacja, zwłaszcza na poziomie szkolnictwa wyższego, postrzegana jest powszechnie jako istotny czynnik wspierający rozwój gospodarek narodowych. W XXI wieku rozwinięte gospodarki przestają być uzależnione od przemysłu opartego na zasobach naturalnych i nisko wykwalifikowanej sile roboczej, a ich głównym filarem staje się wiedza. Istotne miejsce w jej tworzeniu, wymianie, rozpowszechnianiu i wykorzystywaniu zajmują uczelnie (Deem, Hillyard i Reed 2007; Wheelahan 2012).

W 2014 r. na całym świecie funkcjonowało 23 729 publicznych i prywatnych instytucji szkolnictwa wyższego (Ranking Web of Universities 2016), które zatrudniały ponad 12 mln nauczycieli i kształciły około 1/3 osób kończących szkołę średnią (UNESCO 2016), tj. prawie 207 mln studentów.

Poprzez edukowanie studentów, rozwój nowych technologii i prowadzenie badań naukowych uczelnie wywierają pozytywny wpływ na wiele aspektów życia społecznego i gospodarczego. Dostrzegają to w szczególności kraje rozwinięte, w których systemy szkolnictwa wyższego stosunkowo szybko przekształciły się z elitarnych, poprzez masowe, w powszechne (Trow 2007), edukujących ponad 51% populacji osób będących w wieku 19-24 lata.

Wśród korzyści płynących ze szkolnictwa wyższego literatura przedmiotu wyróżnia zarówno publiczne (nieindywidualne), jak i prywatne (indywidualne) (Levin 1987). Wskazuje, że szkolnictwo wyższe wspiera sprawiedliwość społeczną, opiekę społeczną i zdrowotną, aktywność polityczną i obywatelską, prace charytatywne i wolontariat, a także wzbogaca kulturowo (Hancock, Hughes i Walsh 2012). Odgrywa również ważną rolę gospodarczą w kontekście krajowym i regionalnym (Pineiro, Benneworth i Jones 2012). Przyczynia się do wzrostu oszczędności, inwestycji, produktywności, elastyczności siły roboczej i mniejszej zależności od wsparcia finansowego państwa, a także uzyskiwania większych wpływów z podatków (Blom, Hartley i Rosovsky 2007).

Wpływa ono także na poziom dochodów regionalnych (m.in. poprzez pobierane przez uczelnie opłaty za studia czy ponoszone przez napływowych studentów wydatki na utrzymanie). Staje się systemem produkcji i dystrybucji wartości ekonomicznej, a także przyczynia się do rozwoju innych sektorów (Marginson, 2011), w tym mieszkaniowego, handlowego, transportu czy opieki zdrowotnej.

Na całym świecie wraz z urynkowaniem sektora publicznego (Wojewnik-Filipkowska, Rymarzak i Lausberg 2015) szkolnictwo wyższe zaczęło być postrzegane przez pryzmat indywidualnych korzyści. Niektórzy argumentowali, że edukacja na poziomie wyższym powinna być traktowana jako dobro prywatne (Kaipeng i Juan 2011). Wskazywano, że zgodnie z dobrze ugruntowaną teorią wydatków publicznych (Samuelson 1954) nie spełnia ona wymogów czystych dóbr publicznych (*pure public good*), ponieważ posiada cechy wykluczające z grupy tego rodzaju dóbr.

Współcześnie przyjmuje się jednak, że edukacja na poziomie wyższym jest dobrem wspólnym (*common good*) i nie powinna być pozostawiona wyłącznie mechanizmowi rynku (Szadkowski 2015). Pozostaje jednak kwestia, w jakim stopniu i w jaki sposób rządy miałyby ingerować w ten sektor.

Charakter i zakres odpowiedzialności państwa za szkolnictwo wyższe ze względu na uregulowania prawne, tradycje czy uwarunkowania polityczne są zróżnicowane w zależności od kraju. Generalnie jednak w ostatnich kilku dekadach nastąpiło odejście od tradycyjnego interwencyjnego modelu państwa i formacji państwa

opiekuńczego (*welfare state*). W inspirowanym nowym zarządzaniem publicznym (*New Public Management* – NPM) modelu europejskiej uczelni szkolnictwo wyższe musi konkurować o ograniczone zasoby z innymi potrzebami społecznymi. Państwo z kolei pełni funkcje bardziej pasywne, wspierające, formułuje spójną politykę ramową (Goedegebuure i in. 1993; Neave 2012) oraz pełni rolę strażnika interesu publicznego (*guardian of public interest*), zapewniającego i oceniającego efektywne wydatkowanie środków publicznych. Nowe spojrzenie na rolę państwa wiąże się także ze zmniejszeniem zarówno poziomu finansowania szkolnictwa wyższego (m.in. ze względu na jego umasowienie i ograniczone środki publiczne), jak i szczególności regulacji prawnych. Następuje odejście od bezpośredniej kontroli na rzecz sterowania i wzrostu autonomii instytucjonalnej i rozliczalności (*accountability*) przed różnymi grupami interesariuszy. W wielu krajach swoboda działania uczelni poddawana jest coraz większej społecznej i administracyjnej kontroli, by władze publiczne i społeczeństwo miały pewność co do właściwego wydatkowania środków publicznych. Niejednokrotnie muszą one udowadniać i dokumentować swoją produktywność i efektywność wobec organów nadzorujących.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie autonomii i rozliczalności polskich uczelni publicznych w zakresie nieruchomości. Zawiera on też próbę odpowiedzi na pytanie: Czy w ostatnich latach uczelnie podlegały społecznej i administracyjnej kontroli w zakresie poziomu wykorzystania posiadanych kampusów, a podejmowane przez nie decyzje o znacznej ich rozbudowie były ekonomicznie uzasadnione?

W granicach tak nakreślonego zagadnienia badawczego niezbędne jest przedstawienie pojęcia autonomii, zwłaszcza finansowej, oraz różnego jej zakresu w europejskich szkołach wyższych. Następnie przedstawione zostaną przykłady systemów rozliczeń z majątku przekazanego do dyspozycji uczelniom. Na koniec zaprezentowane zostaną wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w 2014 r. wśród uczelni publicznych w Polsce i płynące z nich wnioski.

1. Autonomia a majątek uczelni

Pojęcie autonomii jest różnie rozumiane i postrzegane w Europie. Nie wynika to wyłącznie z odmiennych systemów prawnych, ale również z uwarunkowań historycznych, kulturowych czy politycznych poszczególnych państw. Próbę usystematyzowania wiedzy w tym zakresie podjęło wielu autorów (m.in. Clark 1998; Thorens 1998; Verhoest, Peters, Bouckaert i Verschuere 2004; Bladh 2007; Salmi 2007).

W niniejszym opracowaniu pod pojęciem autonomii rozumie się stopień niezależności szkół wyższych od instytucji nadzorujących i finansujących oraz charakter relacji między tymi instytucjami a uczelniami.

Według European University Association autonomia ma cztery podstawowe wymiary: organizacyjny, dotyczący zatrudnienia, akademicki (czy edukacyjny, por. Rybkowski 2015) oraz finansowy (Estermann, Nokkala i Steinel 2011).

Autonomia organizacyjna wiąże się w szczególności z prawem do tworzenia własnych struktur organizacyjnych i organów zarządzających, zaś autonomia w obszarze polityki personalnej oznacza m.in. zdolność decydowania o warunkach zatrudnienia i wysokości wynagradzania pracowników. Autonomia akademicka jest odzwierciedleniem swobody uczelni w zakresie definiowania swojego profilu akademickiego, ustalania programów nauczania, zasad i kontroli nad limitem osób przyjmowanych na studia (Estermann i Nokkala, 2009). Z kolei gwarancję integralności majątku uczelni daje autonomia finansowa. Wiąże się ona m.in. z prawem do gromadzenia i rozdysponowywania środków finansowych oraz posiadania nieruchomości.

W dobie polityki zaciskania pasa (*politics of austerity*) i rosnących presji ekonomicznych (Kwiek 2010) dużego znaczenia nabiera racjonalne rozdysponowywanie przez uczelnie i tak już ograniczonych publicznych środków finansowych, a ze strony rządów, parlamentów i społeczeństwa domaganie się większej ich rozliczalności i transparentności rozliczeń. Uczelnie zmuszone są do poszukiwania możliwości bardziej efektywnego wykorzystania różnych zasobów będących w ich dyspozycji.

Od czasów Adama Smitha i Davida Ricardo wśród zasobów niezbędnych każdej organizacji wyróżniało się: ziemię, pracę i kapitał (Rogers, Jalal i Boyd 2008; Harris i Roach 2013). Od lat 90. w literaturze przedmiotu podkreśla się, że katalog strategicznych zasobów organizacji ulegał rozszerzeniu i obejmuje pięć kluczowych grup, tj. zasoby ludzkie, finansowe, technologiczne, informacyjne oraz nieruchomości rozumiane jako grunty i budynki (Joroff, Louargand, Lambert i Becker 1993).

Nieruchomości uznawane są za podstawę prowadzenia niemal każdej działalności, wykonywania zadań i osiągania założonych celów. W uczelniach warunkują realizację i jakość procesów dydaktycznych oraz prowadzonych badań naukowych. Ich stan wpływa m.in. na jakość świadczonych usług edukacyjnych, wizerunek uczelni w otoczeniu, a także kondycję finansową uczelni. Koszty ich utrzymania stanowią niejednokrotnie drugi co do wielkości koszt w uczelniach (tuż za wynagrodzeniami).

Odpowiedzialność uczelni za majątek akademicki nie jest jednak taka sama. Zakres autonomii europejskich szkół wyższych w zakresie nieruchomości różni się znacząco. W niektórych państwach tradycją stało się użytkowanie niezbędnej powierzchni na zasadach najmu najczęściej odpłatnie (w kilku państwach uczelnie zwolnione są z tego obowiązku), w innych zaś powszechną praktyką jest posiadanie przez uczelnie prawa własności do nieruchomości.

Pierwsze z rozwiązań ma zastosowanie m.in. w Austrii, Finlandii i Szwecji (gdzie dostarczaniem odpowiedniej dla szkół wyższych powierzchni zajmują się specjalnie powołane do tego celu spółki obejmujące swoim zasięgiem terytorium niemal

całego kraju) oraz w Niemczech, na terenie których każdy z krajów związkowych utworzył odrębną organizację i prowadzi w tym zakresie własną politykę.

Drugi model stosuje się w uczelniach m.in. brytyjskich, holenderskich, włoskich, portugalskich, hiszpańskich oraz polskich, którym zagwarantowano większą autonomię finansową, ale o zróżnicowanym zakresie. Pomimo że uczelnie są właścicielami budynków, tylko w nielicznych systemach szkolnictwa wyższego uczelnie posiadają pełną autonomię i możliwość samodzielnego podejmowania decyzji dotyczących zakupu, sprzedaży czy budowy nowych obiektów. W większości przypadków występują istotne ograniczenia, w szczególności odnoszące się do budynków zabytkowych. Zdarza się, że uczelnie muszą je utrzymywać, nawet w przypadku gdy ich eksploatacja jest nadzwyczaj kapitałochłonna, a środki przeznaczone na ich obsługę mogłyby być bardziej racjonalnie zagospodarowane (np. na działalność badawczą czy dydaktyczno-naukową) (Estermann i Nokkala 2009). W Polsce z kolei państwo sprawuje nadzór nad sprzedażą przez uczelnie publiczne aktywów, których wartość przekracza 250 tys. euro (czyli niemal każdego), poprzez wydawanie stosownych zezwoleń (zgodnie z art. 90 pkt 4 ustawy o szkolnictwie wyższym).

2. Rozliczalność uczelni w zakresie wykorzystania nieruchomości

Wzrost autonomii finansowej uczelni spowodował, że niemal naturalną konsekwencją stało się oczekiwanie, że szkoły wyższe będą rozliczane przed różnymi grupami interesariuszy. Wdrożone w niektórych krajach systemy rozliczeń efektywności funkcjonowania uczelni w zakresie nieruchomości wykorzystywane są zarówno do prowadzenia nadzoru nad uczelniami przez instytucje je współfinansujące, jak i do strategicznego oraz operacyjnego zarządzania nieruchomościami akademickimi.

W Wielkiej Brytanii uczelnie od 1999 r. przedstawiają wiele różnych informacji na temat nieruchomości zgodnie z zakresem określonym w The Estate Management Statistics Record (HESA 2016). W Szwecji z kolei od 2002 r. spółka Akademiiska Hus (2015) powołana do obsługi nieruchomości uczelnianych rokrocznie publikuje raporty dotyczące wykorzystania nieruchomości akademickich. W Stanach Zjednoczonych natomiast pierwszy raport The Campus Facilities Inventory – CFI (SCUP 2015) został wydany w 2003 r., a w Australii Facilities Performance Indicators Report – FPI (APPA 2015) dostępny jest na rynku od 2005 r.

W Polsce ani Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW), ani żadna inna organizacja nie publikuje raportów czy kompleksowych zestawień dotyczących majątku akademickiego. Dopiero od lutego 2015 r. uczelnie zobowiązane są do podawania poprzez Zintegrowany System Informacji o Szkolnictwie Wyższym (POL-on) przede wszystkim lokalizacji i powierzchni nieruchomości, którymi dys-

ponują. W poprzednich latach uczelnie nie miały obowiązku publikowania danych dotyczących budynków i poziomu ich wykorzystania, mimo że nakłady inwestycyjne i koszty remontów budynków w uczelniach publicznych od 2004 r. stanowiły co najmniej 20% (w 2011 r. prawie 42%) wydatków publicznych na szkolnictwo wyższe (GUS 2015), a w latach 2003-2013 łącznie na ten cel z budżetu państwa przeznaczono ponad 32 mld zł. W okresie tym rozdzielane były także znaczne środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej na poczet rozbudowy czy modernizacji uczelnianych kampusów, których koszty utrzymania będą istotnie wpływać na sytuację finansową uczelni w kolejnych latach.

Wprowadzony w 2011 r. system POL-on gromadzi dane o wszystkich polskich jednostkach naukowych i uczelniach wyższych dotyczące m.in. liczby studentów, pracowników naukowych i nauczycieli akademickich, sprawozdawczości uczelni, a także nieruchomości, infrastruktury, laboratoriów i aparatury. Ma on za zadanie wspierać MNiSW przy podejmowaniu decyzji o ukierunkowaniu wydatków na kształcenie, pomoc materialną czy dofinansowanie lub modernizację obiektów uczelnianych, a także umożliwić ocenę kosztów utrzymania istniejącej infrastruktury jednostek.

Zbierane w systemie POL-on dane odnoszące się do nieruchomości (dotyczące przede wszystkim charakterystyk prawnych i parametrów technicznych budynków) są jednak niepełne i dają ograniczone możliwości prowadzenia na ich podstawie analiz porównawczych, retrospektywnych (na stronie internetowej zamieszczone są informacje jedynie o stanie majątku w bieżącym semestrze akademickim), wyciągania wniosków czy ich uogólniania. Wynika to głównie z braku obowiązku upubliczniania m.in. kosztów ich utrzymania, poziomu wykorzystania czy ilości zużytych mediów.

Nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie POL-onu było ważnym krokiem w kierunku m.in. lepszego zarządzania uczelniami. Dane przechowywane w systemie będą jednak bardziej przydatne ministerstwu i kanclerzom poszczególnych jednostek odpowiedzialnych za zarządzanie nieruchomościami uczelnianymi, jeżeli do systemu wprowadzonych zostanie wiele zmian. Fundamentalną kwestię stanowi opracowanie dla uczelni przewodnika definiującego różne kategorie powierzchni (w tym powierzchnię zabudowy czy użytkową) i ujednocniającego sposoby ich pomiaru (obecnie uczelnie mogą odnosić się do dwóch polskich norm PN-70/B-02365 lub PN-ISO 9836:1997, co uniemożliwia porównywanie zebranych danych).

W dobie prowadzonej przez Unię Europejską polityki zrównoważonego rozwoju należałoby również zobowiązać szkoły wyższe do przekazywania danych dotyczących zużytych mediów. Ministerstwo powinno się również pokusić o określenie benchmarków i różnego rodzaju modeli umożliwiających mierzenie efektywności wykorzystania powierzchni uczelnianych (Rymarzak 2014) oraz interpretację zmian zachodzących w uczelnianym majątku w postaci rocznych raportów.

3. Dane i metoda badawcza

Przedmiotem analizy były nieruchomości, którymi dysponowały uczelnie publiczne w Polsce w latach 2003-2013. Ze względu na brak statystyk publicznych dane pozyskane zostały w wyniku podjętego badania empirycznego, przeprowadzonego metodą ankiety pocztowej i elektronicznej w okresie od kwietnia do maja 2014 r.

W szczególności wieloletnie zaniedbania uczelni w inwentaryzacji posiadanego majątku (brak danych na temat powierzchni nieruchomości we wszystkich latach analizy), obawa przed porównaniem się z konkurencją czy ujawnieniem i koniecznością poniesienia konsekwencji nieracjonalnego wykorzystania majątku publicznego spowodowały, że spośród 132 uczelni publicznych w badaniu udział wzięło 58 szkół wyższych, co stanowi zwrotność na poziomie 43,94%. Rozkłady populacji w próbie według typu uczelni ukazane zostały w tabeli 1.

Tabela 1. Liczba i struktura uczelni uczestniczących w badaniu na tle wszystkich publicznych uczelni w Polsce według typów szkół

Typ uczelni	Liczba uczelni	Respondenci	
		N	%
Uniwersytety	18	10	55,56
Uczelnie techniczne	18	5	27,78
Uczelnie ekonomiczne	5	2	40,00
Uczelnie pedagogiczne	5	1*	20,00
Uczelnie rolniczo-przyrodnicze	6	3	50,00
Uczelnie wychowania fizycznego	6	4	66,67
Uczelnie teologiczne	1	1*	100,00
Uczelnie artystyczne	19	7	36,84
Uczelnie medyczne	9	5	55,56
Uczelnie morskie	2	1*	50,00
Uczelnie służb państwowych	2	1*	50,00
Uczelnie wojskowe	5	1*	20,00
Wyższe szkoły zawodowe	36	17	47,22
Suma	132	58	43,94

* ze względu na uzyskanie informacji o jednej uczelni w dalszej części wyniki dotyczące tego typu uczelni nie będą uwzględniane i komentowane.

Źródło: opracowanie własne.

Uczelnie, które wzięły udział w badaniu w roku akademickim 2013/2014, edukowały 517 397 studentów (w tym 390 313 studentów na studiach stacjonarnych i 127 084 na studiach niestacjonarnych), tj. niemal 45% wszystkich studentów

Tabela 2. Liczba i struktura studentów studiów stacjonarnych i niestacjonarnych w roku akademickim 2013/2014 uczelni uczestniczących w badaniu na tle wszystkich publicznych uczelni według typu uczelni

Typ uczelni	Studenci uczelni w Polsce ogółem		Studenci uczelni uczestniczących w badaniu			
	SS	SN	N (SS)	% (SS)	N (SN)	% (SN)
Uniwersytety	328 577	112 537	196 987	59,95	69 500	61,76
Uczelnie techniczne	244 869	72 045	69 740	28,48	19 745	27,41
Uczelnie ekonomiczne	44 946	22 231	17 004	37,83	5 445	24,49
Uczelnie pedagogiczne*	25 146	13 461	5 024	19,98	1 085	8,06
Uczelnie rolniczo-przyrodnicze	54 128	20 508	22 861	42,24	6 079	29,64
Uczelnie wychowania fizycznego	19 938	5 397	14 420	72,32	3 766	69,78
Uczelnie teologiczne*	447	15	447	100,00	15	100,00
Uczelnie artystyczne	13 176	2 896	4 355	33,05	714	24,65
Uczelnie medyczne	48 243	11 422	29 551	61,25	7 116	62,30
Uczelnie morskie*	6 798	3 266	3 163	46,53	2 886	88,36
Uczelnie służb państwowych*	2 110	2 095	825	39,10	1 026	48,97
Uczelnie wojskowe*	17 873	7 331	3 165	17,71	561	7,65
Wyższe szkoły zawodowe	53 979	17 881	22 771	42,18	9 146	51,15
Suma	860 230	291 085	390 313	45,37	127 084	43,66

SS – studia stacjonarne, SN – studia niestacjonarne, * ze względu na uzyskanie informacji o jednej uczelni w dalszej części wyniki dotyczące tego typu uczelni nie będą uwzględniane i komentowane.

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji: MNiSW oraz wyników badania własnego.

w kraju (tabela 2). Wśród nich znalazło się 5 uczelni spośród 10 największych w Polsce pod względem liczby studentów.

Istnieje lista ograniczeń odnoszących się do prezentowanych badań. Po pierwsze, zważywszy na jednostkową zwrotność w niektórych grupach uczelni wyróżnionych ze względu na ich typ (np. pedagogicznych, teologicznych, wojskowych, służb państwowych czy morskich) w dalszej części prezentowane będą wyniki badań dotyczące wykorzystania majątku nieruchomego łącznie 53 uczelni (bez wyżej wymienionych).

Drugie ograniczenie wynika z przyjętego założenia, że powierzchnia użytkowa nieruchomości podawana będzie przez uczelnie z jednakową dokładnością i wyliczana według tej samej normy pomiaru powierzchni.

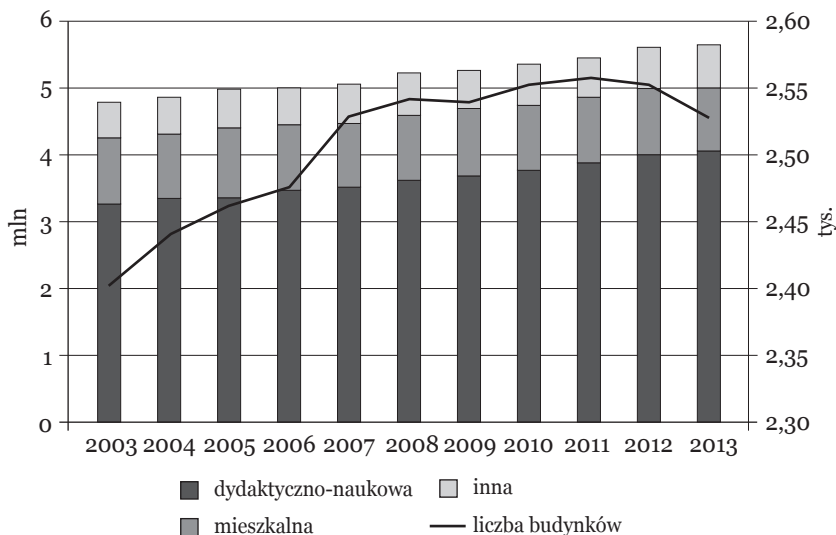
4. Wyniki badań

Uczelnie, które wzięły udział w badaniu w 2013 r. dysponowały powierzchnią użytkową wynoszącą łącznie niemal 5,7 mln m². Powierzchnia ta obejmowała po-

wierzchnię dydaktyczno-naukową (tj. pomieszczenia, w których odbywały się zajęcia o charakterze dydaktycznym oraz działalność badawcza, eksperymentalna itp.), mieszkalną (domy studenckie, asystenckie) oraz o innym przeznaczeniu (tj. pomieszczenia nieujęte wyżej jako dydaktyczno-badawcze czy socjalne).

W analizowanej dekadzie łączna powierzchnia użytkowa nieruchomości uczelni uczestniczących w badaniu wzrosła o prawie 18%. Największy przyrost dotyczył powierzchni naukowo-dydaktycznej (o ponad 23%). Powierzchnia mieszkalna wzrosła o niemal 3%, zaś pozostała powierzchnia o prawie 8%. Wzrostowi powierzchni towarzyszył także wzrost liczby użytkowanych przez uczelnie budynków. O ile w 2003 r. analizowane uczelnie eksploatowały łącznie 2406 budynków, to w 2013 r. było ich o 121 więcej (wykres 1).

Wykres 1. Powierzchnia użytkowa budynków (w mln m²) według jej przeznaczenia oraz liczba budynków uczelni ogółem (w tys.) w latach 2003-2013

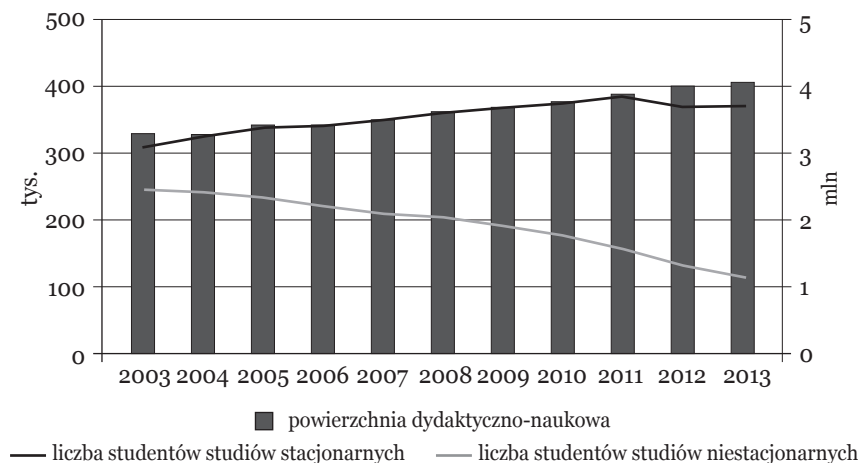


Źródło: opracowanie własne.

W dalszej części opracowania uwaga zostanie skoncentrowana na budynkach o przeznaczeniu dydaktyczno-naukowym, których powierzchnia w 2013 r. stanowiła prawie 72% ogółu powierzchni użytkowej będącej w dyspozycji uczelni, które wzięły udział w badaniu.

W analizowanych uczelniach w ostatniej dekadzie można odnotować podobne tendencje do tych, które panowały w tym czasie na całym rynku szkolnictwa wyższego w Polsce. W 2013 r. w porównaniu do 2003 r. w przedmiotowych uczelniach na studiach stacjonarnych nastąpił wzrost liczby studentów (o 19%), zaś na studiach niestacjonarnych spadek o ponad 51%. Natomiast powierzchnia dydaktycz-

Wykres 2. Liczba studentów studiów stacjonarnych i niestacjonarnych (w tys.) oraz powierzchnia użytkowa o przeznaczeniu dydaktyczno-naukowym (w mln m²) w latach 2003-2013



Źródło: opracowanie własne.

no-naukowa nieruchomości uczelni, które wzięły udział w badaniu, wzrosła w tym okresie prawie o 23% i w 2013 r. wyniosła niemal 4,1 mln m² (wykres 2).

Dynamika przyrostu powierzchni dydaktyczno-naukowej i liczby studentów studiów stacjonarnych była dość zróżnicowana nie tylko w poszczególnych latach analizy, ale także typach uczelni. W wyższych szkołach zawodowych największe procentowe przyrosty powierzchni i liczby studentów odnotowano w 2004 i 2005 r. Były one efektem przede wszystkim otwierania nowych uczelni i rosnących aspiracji edukacyjnych i zawodowych społeczeństwa oraz korzystnego dla uczelni wyższych trendu demograficznego. W uczelniach wychowania fizycznego wyjątkowo dynamiczny, wynikający z rozbudowy istniejących kampusów, wzrost powierzchni użytkowej i liczby studentów wystąpił do końca epoki ekspansji edukacyjnej (tj. do 2006 r.). Natomiast w uniwersytetach, uczelniach technicznych, rolniczo-przyrodniczych oraz artystycznych największa dynamika przyrostu zarówno powierzchni, jak i liczby studentów przypadła na lata 2007-2013. W okresie tym, określanym mianem wielkiego boomu inwestycyjnego, uczelnie w Polsce miały możliwość finansowania rozbudowy czy modernizacji uczelnianej infrastruktury ze środków unijnych, w szczególności z priorytetu XIII Infrastruktura szkolnictwa wyższego Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

Nieco inaczej sytuacja przedstawiała się w uczelniach ekonomicznych, które na rozwój swojej infrastruktury zdecydowały się w czasie boomu edukacyjnego, a największy przyrost studentów zanotowały w okresie załamania trendu demograficznego. Z odwrotną sytuacją miały z kolei do czynienia uczelnie medyczne (tabela 3).

Tabela 3. Dynamika przyrostu powierzchni dydaktyczno-naukowej i liczby studentów studiów stacjonarnych według typu uczelni w latach 2004-2013 (rok poprzedni = 100)

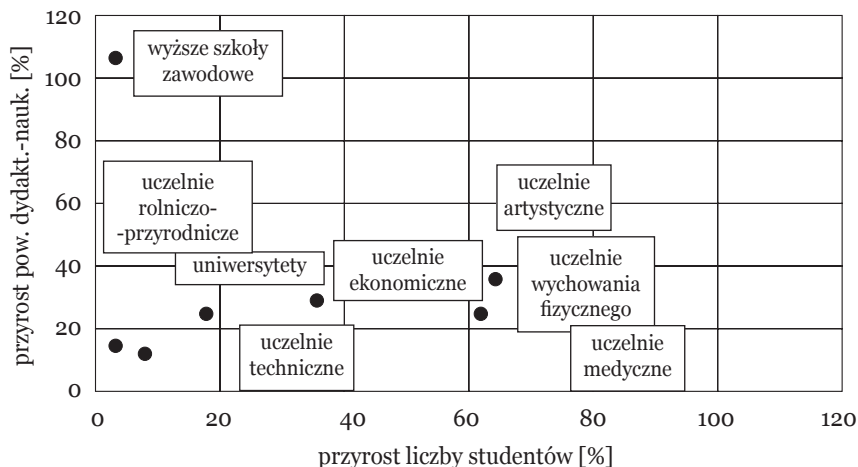
Typ uczelni	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Uniwersytety:										
• dynamika przyrostu powierzchni	101	101	103	102	104	103	100	104	104	101
• dynamika przyrostu liczby studentów	104	104	101	100	101	103	104	102	101	95
Uczelnie techniczne:										
• dynamika przyrostu powierzchni	100	100	101	101	103	100	105	101	103	101
• dynamika przyrostu liczby studentów	100	101	98	99	102	104	103	104	103	98
Uczelnie ekonomiczne:										
• dynamika przyrostu powierzchni	100	119	100	100	100	100	100	100	107	100
• dynamika przyrostu liczby studentów	104	100	100	106	106	107	103	109	97	97
Uczelnie rolniczo- -przyrodnicze:										
• dynamika przyrostu powierzchni	100	103	101	100	102	105	101	108	96	100
• dynamika przyrostu liczby studentów	103	103	99	98	98	100	102	105	100	97
Uczelnie wychowania fizycznego:										
• dynamika przyrostu powierzchni	100	100	112	99	103	102	104	100	103	100
• dynamika przyrostu liczby studentów	109	107	108	107	105	104	104	106	99	101
Uczelnie artystyczne:										
• dynamika przyrostu powierzchni	100	100	105	111	109	100	102	98	107	100
• dynamika przyrostu liczby studentów	103	102	104	102	106	107	105	109	108	104
Uczelnie medyczne:										
• dynamika przyrostu powierzchni	97	101	100	99	100	102	101	104	105	101
• dynamika przyrostu liczby studentów	110	115	107	109	103	103	104	102	103	102
Wyższe szkoły zawodowe:										
• dynamika przyrostu powierzchni	124	120	101	112	104	104	105	102	102	103
• dynamika przyrostu liczby studentów	116	115	105	98	93	95	94	99	96	95

Źródło: opracowanie własne.

W ciągu dekady największy przyrost powierzchni dydaktyczno-naukowej w porównaniu do przyrostu liczby studentów studiów stacjonarnych wystąpił w wyższych szkołach zawodowych. O ile liczba osób studiujących w trybie stacjonarnym wzrosła w analizowanym okresie o niecałe 3%, to przyrost powierzchni użytkowej budynków wyniósł prawie 107%.

Nieznacznie większy przyrost powierzchni dydaktyczno-naukowej od przyrostu liczby studentów charakteryzował uniwersytety, uczelnie techniczne oraz rolniczo-przyrodnicze. W uczelniach ekonomicznych zależność ta była odwrotna. Z kolei w uczelniach medycznych, wychowania fizycznego oraz artystycznych przyrost liczby studentów był zdecydowanie większy niż przyrost powierzchni przeznaczonej na cele dydaktyczno-naukowe (wykres 3).

Wykres 3. Przyrost powierzchni dydaktyczno-naukowej i liczby studentów studiów stacjonarnych w latach 2003-2013 (w %)



Źródło: opracowanie własne.

Prowadzone w ciągu dekady inwestycje w szkołach wyższych istotnie poprawiły stan infrastruktury dydaktyczno-naukowej i uchroniły wiele uczelni przed głębokim kryzysem. Pojawia się jednak pytanie, czy na etapie ich projektowania w każdej uczelni uwzględniono jej długookresowe potrzeby w zakresie powierzchni majątku trwałego? Czy m.in. stosunkowo łatwy dostęp do funduszy europejskich pozyskanych na ten cel nie stał się przyczyną przeszacowania przez niektóre uczelnie potrzeb, a w przyszłości – ze względu na pogłębiający się niż demograficzny – skutkować będzie problemami finansowymi uczelni?

Jak wskazuje Marek Kwiek (2015), epoka ekspansji edukacyjnej w obszarze szkolnictwa wyższego skończyła się około 2006 r. Według prognoz w Polsce

w 2020 r. liczba studentów zmniejszy się o 48% w stosunku do 2002 r. (Antonowicz i Gorlewski 2011). Tymczasem analiza uzyskanych wyników badań wskazuje, że w 2013 r. w porównaniu do 2003 r. nastąpił wzrost przeciętnej powierzchni użytkowej przypadającej na jednego studenta studiów stacjonarnych w czterech typach uczelni: uniwersytetach, uczelniach technicznych, rolniczo-przyrodniczych oraz wyższych szkołach zawodowych odpowiednio o 11%, 12%, 10% i prawie 70%.

Inaczej sytuacja wyglądała w uczelniach ekonomicznych i medycznych. Przypadająca w nich w 2013 r. średnia powierzchnia na studenta była mniejsza w porównaniu do tej sprzed 10 lat, ale na koniec analizowanego okresu wykazywała tendencję wzrostową. W uczelniach ekonomicznych ulegała ona zwiększeniu od 2012 r., zaś w uczelniach medycznych jej wzrost zaczął się w 2011 r.

Zmniejszeniu uległa także średnia liczba m² przypadających na studenta w uczelniach artystycznych i wychowania fizycznego. Wzrost liczby kształconych tam w trybie stacjonarnym studentów był na tyle wysoki, że w ciągu dekady średnia powierzchnia na studenta uczelni artystycznych zmniejszyła się o prawie 20%, a wychowania fizycznego o ponad 24%.

Metraż przypadający na jednego studenta był w poszczególnych uczelniach bardzo zróżnicowany. W 2003 r. wynosił on od 1,1 m² do 64,7 m², a 10 lat później wahał się pomiędzy 4 m² a 46,7 m² (wykres 4).

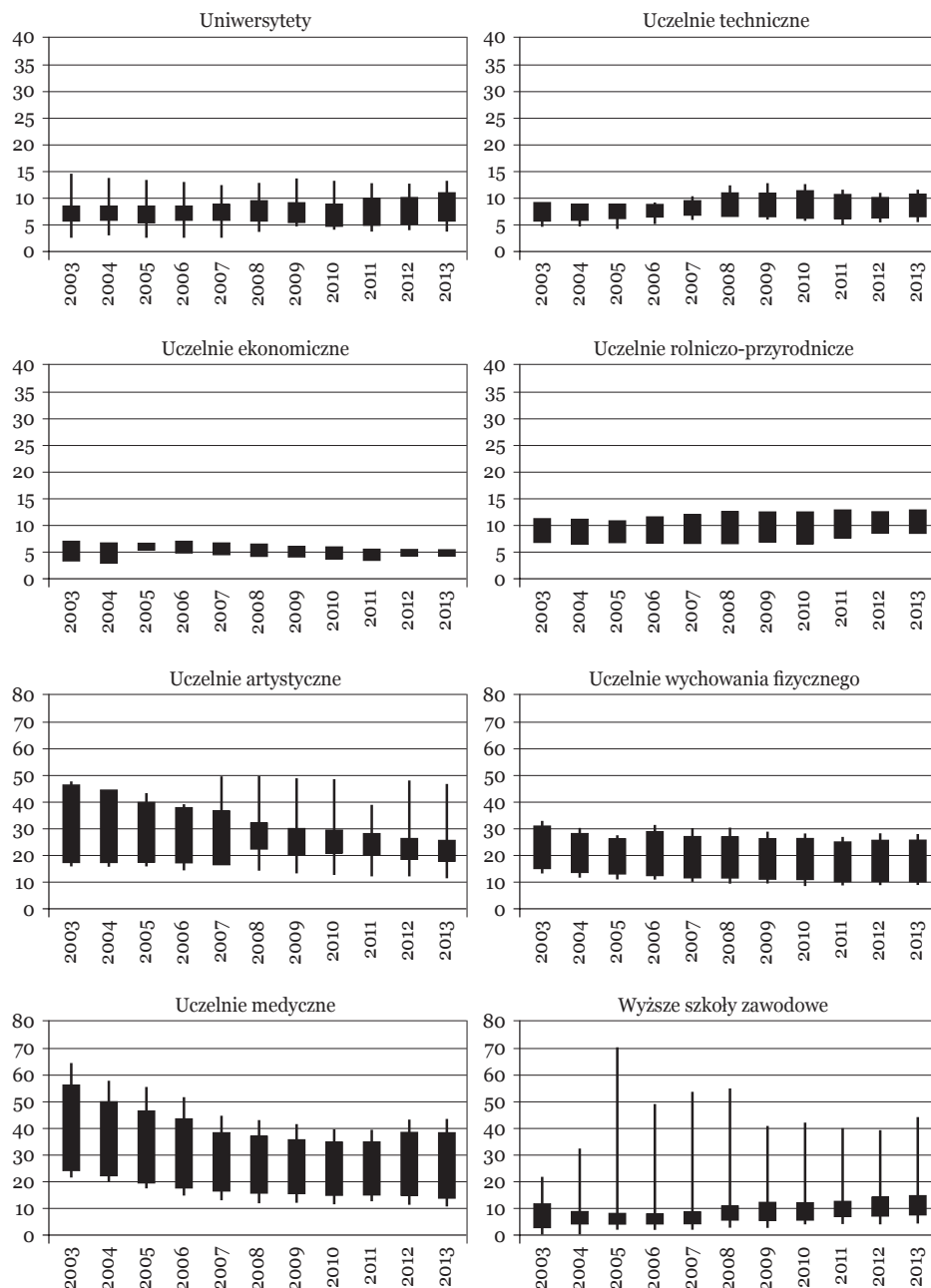
Największy rozstęp występował w wyższych szkołach zawodowych. O ile w 2003 r. wynosił on 22,3 m², to w 2013 r. kształtował się na poziomie aż 40,3 m². Na jednego studenta przypadało od 5 m² (*min*) do 45,3 m² (*max*), aczkolwiek zmniejszeniu uległa różnica pomiędzy kwartylami (Q₃-Q₁) o 1,3 m².

W ciągu dekady rozstęp zwiększył się także w uczelniach technicznych i artystycznych. W politechnikach wzrostowi rozstępu (o 1,4 m²) towarzyszył jednak wzrost różnicy pomiędzy kwartylami (o 0,6 m²). W uczelniach artystycznych zaś mimo że różnica pomiędzy skrajnymi wartościami zwiększyła się prawie o 4 m², to znacznemu zmniejszeniu uległ rozstęp kwartyłowy (o 22,1 m²).

W pozostałych typach uczelni, tj. medycznych, ekonomicznych, rolniczo-przyrodniczych, wychowania fizycznego oraz uniwersytetach, rozstęp uległ zmniejszeniu. Największa zmiana miała miejsce w uczelniach medycznych. Mimo że w 2013 r. rozstęp był nadal na wysokim poziomie, tj. 32,6 m², a powierzchnia na jednego studiującego wahała się od 11,3 m² (*min*) do 43,9 m² (*max*), to w porównaniu do 2003 r. uległ on zmniejszeniu o niemal 23%, tj. o 9,7 m². Zredukowany został także rozstęp kwartyłowy z 30,9 m² do 24,1 m².

Zdecydowanie mniejsze zmiany zaszły w uczelniach ekonomicznych, gdzie rozstęp zmniejszył się o 2,8 m² oraz w uczelniach wychowania fizycznego i rolniczo-przyrodniczych, w których różnice pomiędzy skrajnymi wartościami powierzchni przypadającej na studenta uszczuplone zostały odpowiednio o 0,6 m² i 0,2 m². W uniwersytetach z kolei rozstęp zmniejszył się o 2,8 m², ale zwiększeniu uległa różnica pomiędzy kwartylami (o 3 m²).

Wykres 4. Liczba m² powierzchni dydaktyczno-naukowej (*max*, *Q3*, *Q1*, *min*) przypadającej na jednego studenta studiów stacjonarnych w latach 2003-2013 według typu uczelni



Źródło: opracowanie własne.

Warto też podkreślić, że utrzymanie przez uczelnie wielkości portfela nieruchomości na poziomie z 2013 r. spowodowałyby w latach 2014-2015 kolejny przyrost średniej powierzchni przypadającej na studenta w uniwersytetach, uczelniach technicznych, rolniczo-przyrodniczych oraz wyższych szkołach zawodowych. W uczelniach wychowania fizycznego, artystycznych i medycznych powierzchnia ta uległaby zmniejszeniu, zaś w uczelniach ekonomicznych pozostałaby na poziomie zbliżonym do tego, który charakteryzował ostatni rok analizy.

Skutki potężnego ujemnego trendu demograficznego jeszcze bardziej widoczne są wśród studentów studiów niestacjonarnych. W przeciwieństwie do globalnego trendu współodpłatności za studia, liczba studentów, którzy płacili czesne w analizowanych uczelniach w Polsce, w ciągu dekady zmalała o ponad 50% i rodzi poważne konsekwencje w poziomie wykorzystania majątku trwałego w soboty i niedziele.

W porównaniu z 2003 r. średnia powierzchnia dydaktyczno-naukowa na jednego studenta studiów niestacjonarnych zwiększyła się niemal we wszystkich typach uczelni. Wyjątek stanowią uczelnie medyczne, w których średnia liczba m² na studenta w ciągu dekady uległa zmniejszeniu z 183,5 m² do 113,1 m², tj. o 38%.

Trzeba jednak dodać, że metraż przypadający na studenta studiów niestacjonarnych, podobnie jak w przypadku studiów stacjonarnych, różnił się w analizowanych uczelniach diametralnie. Wynosił on od 10,8 m² do niemal 283,3 m².

5. Wnioski i kierunki dalszych badań

Analiza autonomii i rozliczalności uczelni publicznych w zakresie nieruchomości pokazała wiele niedostatków polskiego systemu i ogrom wyzwań stojących zarówno przed polskimi uczelniami, jak i sprawującymi nad nimi nadzór.

Polskie uczelnie, choć mają dość wysoką pozycję na tle pozostałych 27 krajów UE w zakresie autonomii (Estermann i in. 2011), to nie są skutecznie rozliczane. Zauważa to też Radosław Rybkowski (2015), który wskazuje, iż „rozliczalność polskich uczelni jest ideą, która nie została wcielona w życie”.

W dobie globalizacji i niżu demograficznego, a także kresu „złotego wieku” keynesowskiego państwa dobrobytu uczelnie stanęły w obliczu konieczności dostosowania własnych struktur, celów oraz sposobów ich realizacji do wymogów międzynarodowych. Wydaje się, że powinny one poszukiwać możliwości bardziej efektywnego wykorzystania przekazanych im do dyspozycji zasobów. Niemal naturalną konsekwencją, wraz ze zmianą modelu relacji państwo – władze, stało się oczekiwanie, że uczelnie będą zobligowane do rozliczania się przed różnymi grupami interesariuszy. Rozliczenia te – jak wskazuje literatura przedmiotu – powinny dotyczyć zwłaszcza zasobów strategicznych, wśród których wymienia się nieruchomości. To m.in. od ich struktury, liczby i przeznaczenia uzależniona jest możliwość

elastycznego dopasowania uczelni do zmieniających się potrzeb i uwarunkowań ich funkcjonowania.

Zapotrzebowanie na powierzchnię dydaktyczno-naukową i podejmowane decyzje w zakresie sprzedaży, nabycia, remontów czy wyburzeń części budynków kampusu powinny być powiązane z liczbą przyszłych studentów. Niewłaściwe planowanie wykorzystania majątku może prowadzić do konieczności utrzymania nieużytkowanej powierzchni (w przypadku zbyt małej liczby studentów) czy istnienia jej niewystarczającej ilości (w przypadku zwiększenia liczby studentów). W konsekwencji będzie wpływać na działalność uczelni, a także jej wyniki finansowe.

Z prezentowanych analiz wynika, że choć w latach 2003-2013 w Polsce rozdzielane i wydatkowane były znaczne publiczne środki na modernizację czy rozbudowę infrastruktury akademickiej, to uczelnie nie podlegały społecznej ani administracyjnej kontroli w zakresie poziomu wykorzystania posiadanego już majątku. Ani Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, ani żadna inna organizacja nie zbierały danych na temat nieruchomości uczelnianych w Polsce. Mogło to się przyczynić do znacznego, ale nie zawsze, jak się wydaje, uzasadnionego wzrostu powierzchni uczelnianych zasobów. Wątpliwość ta dotyczy w szczególności wyższych szkół zawodowych, których powierzchnia użytkowa w analizowanym okresie uległa podwojeniu, podczas gdy liczba studiujących w trybie stacjonarnym wzrosła zaledwie o 3%.

Przeprowadzone badania pokazują także, że w wielu uczelniach problem efektywnego wykorzystania powierzchni z roku na rok ulega pogłębieniu. Ze względu na dokonane inwestycje, a także spadek korzystnego dla polskiego szkolnictwa wyższego trendu demograficznego, przeciętna powierzchnia przypadająca na studenta studiów stacjonarnych wykazuje tendencję wzrostową w uniwersytetach od 2011 r., w uczelniach technicznych i rolniczo-przyrodniczych od 2013 r., zaś w wyższych szkołach zawodowych już od 2007 r.

Jednak najpoważniejszym problemem wydają się znaczne rozbieżności pomiędzy maksymalną i minimalną powierzchnią przypadającą na studenta w poszczególnych typach uczelni. Jeżeli skrajne wartości metrażu nie wynikają ze specyfiki danej uczelni, to najprawdopodobniej oznaczają one istotne niedopasowanie powierzchni do liczby edukowanych studentów. Aby móc rozwiązać tę wątpliwość istnieje jednak pilna potrzeba zwiększenia rozliczalności polskich uczelni. Tylko wzrost transparentności funkcjonowania uczelni [opracowanie i opublikowanie kluczowych wskaźników efektywności (*key performance indicators*) wykorzystania majątku poszczególnych uczelni], a także określenie w Polsce na bazie raportów uwzględniających doświadczenia światowej klasy uczelni (SMG 2006; TEFMA 2009; HEFCE 2010; AMA 2010) optymalnej liczby m² przypadających na jednego studenta w poszczególnych typach uczelni może zapewnić racjonalne wykorzystanie powierzchni uczelnianych, a w konsekwencji przyczynić się do polepszenia sytuacji finansowej szkolnictwa wyższego w Polsce. Posiadanie przez uczelnie

- Hancock, S., Hughes, G., Walsh, E. (2012). Universities and the Informal Knowledge Economy. W: P. Temple (red.). *Universities in Knowledge Economy. Higher Education Organisation and Global Change* (118-135). London – New York: Routledge.
- Harris, J.M., Roach, B. (2013). *Environmental and Natural Resource Economics. A contemporary Approach*. New York: Routledge.
- HEFCE (2010). *Performance in higher education estates*. http://www.hefce.ac.uk/media/hefce1/pubs/hefce/2011/1117/11_17.pdf [20.10.2016].
- HESA (2016). *Estates management record. Coverage of the record*. <http://hesa.ac.uk> [20.10.2016].
- Joroff, M., Louargand, M., Lambert, S., Becker, F. (1993). *Strategic Management of the Fifth Resource: Corporate Real Estate*. Norcross: Industrial Development Research Foundation.
- Kaipeng, G., Juan, L. (2011). Higher Education: Public Good or Private Good? W: L. Zhang, C. Zhang, (red.). *Engineering Education and Management* (581-585). Berlin: Springer.
- Kwiek, M. (2010). Finansowanie szkolnictwa wyższego w Polsce a transformacje finansowania publicznego szkolnictwa wyższego w Europie. *CPP RPS*. 16: 1-54.
- Kwiek, M. (2015). *Uniwersytet w dobie przemian. Instytucje i kadra akademicka w warunkach rosnącej konkurencji*. Warszawa: Wyd. Naukowe PWN.
- Levin, H.M. (1987). Education as a Public and a Private Good. *Journal of Policy and Management*. 6(4): 628-641.
- Marginson, S. (2011). Imagining the global. W: R. King, S. Marginson, R. Naidoo (red.). *Handbook on Globalization and Higher Education* (10-39). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Neave, G. (2012). *The Evaluative State, Institutional Autonomy and Reengineering Higher Education in Western Europe*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Pinheiro, R., Benneworth, P., Jones, G.A. (2012). Understanding Regions and the Institutionalization of Universities, W: R. Pinheiro, P. Benneworth, G.A. Jones (red.). *Universities and Regional Development. A Critical Assessment of Tensions and Contradictions* (11-32). London: Routledge.
- Ranking Web of Universities (2016). *Countries arranged by Number of Universities in Top Ranks*. www.webometrics.info [20.10.2016].
- Rogers, P.P., Jalal, K.F., Boyd, A. (2008). *An Introduction to Sustainable Development*. London: Earthscan.
- Rybkowski, R. (2015). Autonomia a rozliczalność – polskie wyzwania. *Nauka i Szkolnictwo Wyższe*. 1(45): 95-115.
- Rymarzak, M. (2014). University space management exemplified by selected European entities. *Real Estate Management and Valuation*. 22(2): 22-29.
- Salmi, J. (2007). Autonomy from the State vs Responsiveness to Markets. *Higher Education Policy*. 20: 223-242.
- Samuelson, P.A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*. 36(4): 387-389.
- SCUP (2015). *SCUP's Campus Facilities Inventory*. <http://scup.org/page/resources/cfi> [20.10.2016].

- SMG (2006). *Managing space: A review of English further education and HE overseas*. <http://www.smg.ac.uk/documents/FEandoverseas.pdf> [20.10.2016].
- Szadkowski, K. (2015). *Uniwersytet jako dobro wspólne. Podstawy krytycznych badań nad szkolnictwem wyższym*. Warszawa: Wyd. Naukowe PWN.
- TEFMA (2009). *Space Planning Guidelines*, Edition 3. <http://www.tefma.com/uploads/content/26TEFMA-SPACE-PLANNING-GUIDELINES-FINAL-ED3-28-AUGUST-09.pdf> [20.10.2016].
- Thorens, J. (1998). Academic freedom and university autonomy. *Prospects*. 28(3): 401-407.
- Trow, M. (2007). Reflections on the Transition from Elite to Mass to Universal Access: Forms and Phases of Higher Education in Modern Societies since WWII. W: J.J.F. Forest, P.G. Altbach (red.), *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht: Springer.
- UNESCO (2016). *Teachers in tertiary education programmes*. www.data.uis.unesco.org [20.10.2016].
- Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert, G., Verschuere, B. (2004). The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review. *Public Administration and Development*. 24(2): 101-118.
- Wheeler, L. (2012). Accessing knowledge in the university of the future. W: R. Barnett (red.), *The Future University. Ideas and Possibilities* (39-49). London – New York: Routledge.
- Wojewnik-Filipkowska, A., Rymarzak, M., Lausberg, C. (2015), Current managerial topics in public real estate asset management. *Świat Nieruchomości*. 94: 5-10.

Estate autonomy and accountability of higher education institutions: The Polish case

ABSTRACT. The paper presents the results of studies on the estate autonomy and accountability of publicly funded higher education institutions in Poland. An attempt has been made to answer the questions: “Was the level of HEI campus use in recent years the subject of public and administrative control? Were the decisions on significant extension of campuses economically viable?” The questions are of special importance in view of the deepening demographic decline, the lower level of public funding and the growing estate operating costs. An analysis of empirical data shows that when considerable resources, both national and European, were available for HEI infrastructure upgrading and development, Polish HEIs were not under an obligation to show how they manage the assets at their disposal. This may have contributed to a substantial, albeit not always judicious increase in the space available, which in turn may give rise to financial problems of individual HEIs and affect the future of the whole system of higher education.

KEYWORDS: financial autonomy, higher education institutions estate, public asset management

CYTOWANIE: Rymarzak, M. (2016). Autonomia i rozliczalność uczelni w zakresie nieruchomości – przypadek Polski. *Nauka i Szkolnictwo Wyższe*. 2(48): 119-137. DOI: 10.14746/nisw.2016.2.6.

