



PLA DE SUPORT PER AL FINANÇAMENT I LES INVERSIONS DE LES UNIVERSITATS CATALANES

 **GOVERN ALTERNATIU
DE CATALUNYA**

Societat del Coneixement

Alicia Romero

28 d'octubre de 2022

ÍNDEX

EL SISTEMA DE FINANÇAMENT DE LES UNIVERSITATS A CATALUNYA	3
L'aposta decidida del Govern tripartit per a les universitats públiques.....	4
Una dècada de retallades i augment dels preus públics	5
INCOMPLIMENTS DEL PACTE NACIONAL PER A LA SOCIETAT DEL CONEIXEMENT	8
CONCLUSIONS I PROPOSTES	11
1. Pla de xoc per millorar el finançament de les universitats públiques per al període 2023-2024	11
2. Nou model de finançament i contracte programa.....	11
3. Continuar amb la reducció de taxes i preus universitaris aplicats per la Generalitat 12	
4. Nou Pla d'Inversions Universitàries (PIU).....	12

EL SISTEMA DE FINANÇAMENT DE LES UNIVERSITATS A CATALUNYA

Catalunya compta amb set universitats públiques catalanes: la Universitat de Barcelona, la Universitat Autònoma de Barcelona, la Universitat Politècnica de Catalunya, la Universitat Pompeu Fabra, la Universitat de Girona, la Universitat Rovira Virgili i la Universitat de Lleida.

La Generalitat és el principal finançador d'aquestes set universitats públiques,¹ que reben recursos públics amb les següents finalitats:

- per a les seves despeses de funcionament
- per a la consecució d'objectius estratègics
- per a inversions i equipaments

El gruix del finançament públic està destinat a les despeses de funcionament de les universitats públiques catalanes i es reparteix d'acord amb un model de distribució basat en indicadors i fórmules objectives, que es va adoptar arran de la Moció 27/VI, de 8 de juny de 2000, del Parlament de Catalunya².

El model de distribució del finançament de les universitats públiques, d'aplicació des del 2002, volia aportar transparència, objectivitat i equitat a l'assignació de recursos entre les universitats. Està basat en el principi d'igualtat entre els estudiants del sistema públic, estableix objectius comuns per a totes les universitats, fet que redueix al màxim la discrecionalitat en l'assignació de recursos, i promou la qualitat de l'ensenyament superior i de les institucions universitàries a partir d'uns criteris d'eficiència i de qualitat compartits per totes les universitats.

Les universitats reben aquest tipus de finançament públic a partir de quatre grans blocs de subvenció:

- **Subvenció fixa:** pretén contribuir a cobrir les despeses mínimes d'estructura que no estan relacionades amb el volum d'activitat acadèmica de les universitats ni amb les seves dimensions o especificitats.
- **Subvenció bàsica:** aporta recursos per finançar l'activitat acadèmica ordinària de les universitats i les despeses de funcionament que aquesta genera. Constitueix el gruix de l'aportació de la Generalitat de Catalunya per al finançament de les universitats públiques. Es determina per mitjà d'una fórmula de distribució de recursos que pondera diverses variables.

¹ També col·labora en el finançament de la Universitat Oberta de Catalunya i de la Universitat de Vic a través de contractes programa, de vigència pluriennal, que garanteixen que els recursos que reben seran suficients per poder realitzar la seva activitat acadèmica i investigadora.

² <https://www.parlament.cat/document/nom/06b078.pdf>

- **Subvenció derivada:** aporta recursos per al finançament de despeses derivades fonamentalment de la contractació de personal docent i investigador.
- **Subvenció estratègica:** aporta un finançament addicional a les universitats lligat a plantejaments estratègics de política universitària.

El finançament del sistema universitari públic català va rebre un fort impuls amb l'aprovació de la Llei 1/2003, de 19 de febrer, d'universitats de Catalunya. De manera específica, la disposició final segona de la llei estableix: «*En qualsevol cas, els pressupostos de la Generalitat han d'augmentar la dotació assignada al finançament de les universitats públiques, dins el període 2003-2010 i de manera gradual, fins a arribar a un increment real mínim del 30% de la dotació pressupostada per al 2002*».

L'APOSTA DECIDIDA DEL GOVERN TRIPARTIT PER A LES UNIVERSITATS PÚBLIQUES

Amb l'objectiu d'afrontar l'adaptació a l'Espai Europeu d'Educació Superior i millorar la productivitat investigadora, el 2006, el Govern va acordar un **Pla de finançament per a la millora de les universitats públiques catalanes**³, que garantia el finançament ordinari de les universitats i els assegurava 455 milions d'euros addicionals respecte a les previsions fixades per la Llei d'universitats per al període 2007-2010.

D'una altra banda, cal tenir en compte que l'Acord de Govern d'octubre de 2006 també preveia que una part creixent del finançament estigués condicionada a la consecució d'objectius estratègics (millora addicional condicionada, contractes programa...). En aquest sentit, exhaurit el període de vigència d'aquest Acord de Govern, es manté que una part del finançament que es distribueix entre les universitats públiques catalanes estigui condicionada a la consecució d'objectius. La distribució d'aquests recursos es realitza de la manera següent:

- el 35% en l'àmbit de la millora de la docència,
- el 20% en la millora de la gestió i
- el 45% en l'àmbit de la millora de la recerca, el desenvolupament i la innovació.

A més, el 2007, el Govern tripartit va aprovar un nou **Pla d'Inversions Universitàries (PIU) 2007-2013** amb una inversió total de 635 milions d'euros, un 57,9% més que el període anterior. Lamentablement, des d'aleshores no s'ha aprovat cap més PIU, la finalitat del qual és el finançament de les infraestructures i els equipaments de les universitats directament relacionats amb l'activitat docent o investigadora, així com amb els serveis generals. En concret, aquest darrer PIU s'estructurava en dos grans objectius:

³ Acord de Govern de 10 d'octubre de 2006 sobre el «Pla de finançament per a la millora de les universitats públiques catalanes».

- **Reposició, adaptació i millora, TIC i adaptació de l'Espai Europeu:** aquest objectiu acumulava un import de 218,7 milions d'euros, un 34,4% del total de recursos del PIU. Aquesta partida es distribuïa, al seu torn, en dos programes específics: per una banda, les inversions destinades a la reposició, i adaptació i millora dels equipaments ja existents (113,5 M€), i per l'altre per a les inversions relacionades amb les TIC i la renovació de l'equipament científicotècnic (105,2 M€).
- **Acabaments i noves obres:** aquest objectiu aglutinava 416,2 milions d'euros, un 65,5% del total i permetia acabar actuacions iniciades durant el PIU anterior així com construir noves infraestructures d'acord amb la planificació de cada universitat per als set anys de duració del Pla. També s'incloua en aquest epígraf les actuacions que preveïen la reposició total d'equipaments obsolets.

Totes aquestes mesures es van emmarcar dins d'una política de suport financer a les universitats catalanes, que també va incloure diverses emissions de bons i obligacions per assumir el deute viu de les universitats, fet que va comportar un important estalvi per a l'administració, ja que es va millorar significativament els tipus i els terminis d'amortització.

Així doncs, **el 2009 el finançament de les universitats públiques per part de la Generalitat va arribar als 952,5 milions d'euros**, exemplificant aquesta aposta decidida per les universitats públiques per part del Govern tripartit encapçalat pel president Montilla.

UNA DÈCADA DE RETALLADES I AUGMENT DELS PREUS PÚBLICS

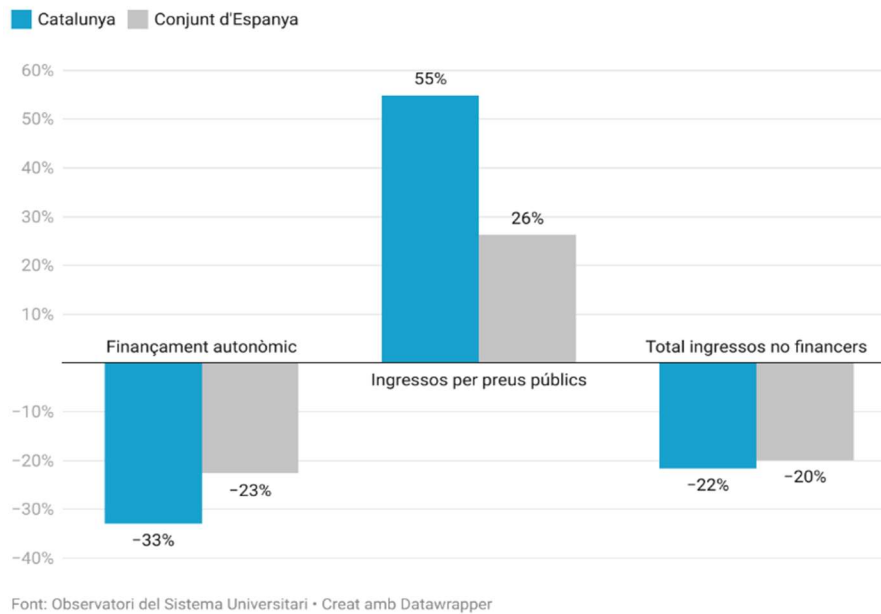
Tanmateix, l'aparició de la crisi econòmica el 2008 i les decisions preses pel nou govern d'Artur Mas va provocar que, a partir de 2010, el finançament caigués en picat. En el període 2009-2015, Catalunya va passar de ser la cinquena comunitat amb més finançament públic per estudiant a ser la 15a⁴.

Un estudi recent de l'Observatori del Sistema Universitari sobre el sistema universitari català⁵ assenyala que, des de la crisi financera de 2008, les universitats públiques catalanes són les que han patit la retallada més forta del finançament autonòmic i alhora els majors augments dels preus públics (66,66 % el 2012). El Gràfic 1 permet comparar la variació de les dades a Catalunya amb les del conjunt d'Espanya.

⁴ [¿Quién financia la universidad? - Observatorio del Sistema Universitario \(observatoriuniversitari.org\)](https://www.observatoriuniversitari.org/blog/2022/06/21/la-singularitat-del-suc/)

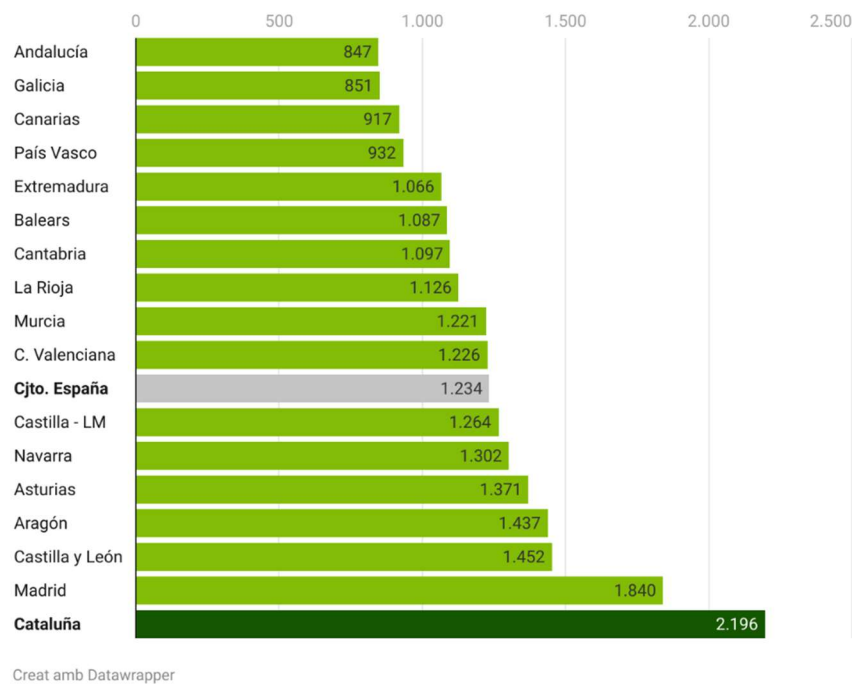
⁵ <https://www.observatoriuniversitari.org/blog/2022/06/21/la-singularitat-del-suc/>

Gràfic 1. Variació dels ingressos 2009-2019, en termes reals



Així, de 2009 a 2019, els ingressos per preus públics varen passar de representar el 13% dels ingressos totals al 25%, i el finançament públic autònomic del 65% al 56%. L'any 2019, les universitats públiques catalanes eren, amb molta diferència, les que presentaven més ingressos per preus públics per estudiant, tal com mostra el Gràfic 2.

Gràfic 2. Ingressos per preus públics per estudiant, en € (2019)



Font: Observatori del Sistema Universitari

Com a resultat, i en comparació amb la resta de comunitats autònomes, **Catalunya era la segona comunitat amb un finançament públic per estudiant més baix**, de 5.306 euros amb dades del 2019, només per sobre –i per molt poc– de la Comunitat de Madrid, quan la mitjana estatal és de 5.715. En canvi, els universitaris catalans són els que pagaven uns preus públics més cars, especialment des del 2012, generant un accés desigual en termes d'equitat, en favor dels estudiants de famílies amb nivells alts de renda i de formació. De fet, veiem amb preocupació com es dificulta l'accés a l'educació superior i a la formació continuada, palanques imprescindibles per garantir el correcte funcionament de l'anomenat ascensor social. Així, només el 10% de l'alumnat universitari prové de famílies amb rendes baixes i un nivell formatiu familiar baix.

En conclusió, el pressupost total de les universitats públiques catalanes encara no ha recuperat el valor de l'any 2009, ja que, malgrat que el pressupost de 2020 va ser igual que el 2009 de 956,1 M€, és evident que a aquesta xifra cal sumar-li la inflació dels darrers onze anys, així com l'increment d'estudiants i de despesa derivada dels equipaments que clarament han crescut en necessitats durant aquesta dècada de retallades.

INCOMPLIMENTS DEL PACTE NACIONAL PER A LA SOCIETAT DEL CONEIXEMENT

A la darrera legislatura, el govern de la Generalitat va impulsar un Pacte Nacional per a la Societat del Coneixement – PN@SC, que va ser finalment aprovat el maig de 2020 amb la participació dels representants de les universitats, dels estudiants, els centres de recerca, els sindicats, el món empresarial, l'àmbit territorial i tots els grups polítics amb representació al Parlament de Catalunya.

Amb un enfocament polític coordinat i estable i un diàleg entre ciència, empresa i societat que compartim, el Pacte assenyala que cal avançar en un model estable, que consolidi l'autonomia financera efectiva de la universitat pública, sobretot perquè aquesta és l'agent principal de l'ensenyament superior a Catalunya i de l'activitat d'R+D. Aquesta estabilitat i suficiència financera ha de permetre a les universitats assegurar l'autonomia necessària per desenvolupar les seves polítiques acadèmiques, científiques i de personal, assegurar la qualitat en tota la seva activitat i permetre la recuperació de la capacitat de manteniment i d'inversió en edificis i infraestructures.

En concret, pel que fa al finançament del sistema universitari públic de Catalunya, el Pacte fixa com a objectiu incrementar de manera progressiva i contínua la inversió pública en universitats fins a assolir el 0,8% del PIB (un 80% del que inverteixen països semblants a Catalunya dins la UE) el 2030 (1.600 M€). En cinc anys, caldria doncs arribar al 75% d'aquest objectiu, és a dir, arribar a una inversió pública del 0,58% del PIB (1.300 M€).

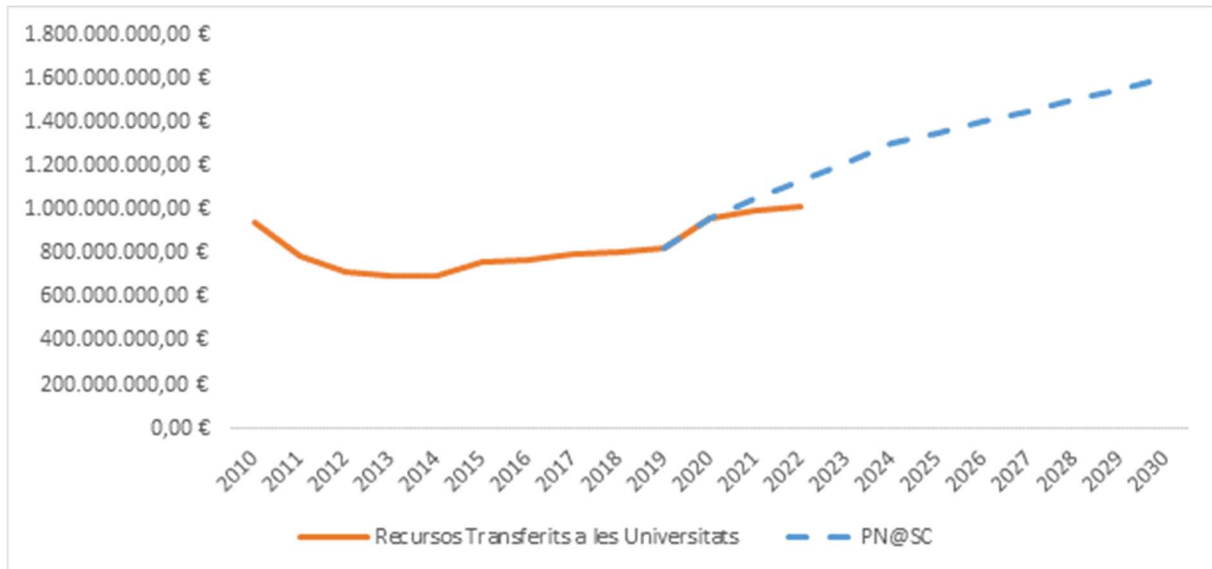
Taula 1. Objectius pel que fa al finançament del sistema universitari públic de Catalunya (2019)

	Actual	%	% PIB	Increment (5 anys)	%	Increment anual	Total 2024	% PIB
Activitat bàsica univ.	508			160		32	668	
R+D univ.	352	56,9%		180	49,3%	36	532	
Inversions univ.	20			80		16	100	
TOTAL univ.	880		0,39%	420		84	1.300	0,58%
R+D (SUR)	158	25,5%		90	24,7%	18	248	
R+D altres dept.	58	9,4%		35	9,6%	7	93	
TOTAL R+D (no univ.)	216						341	
Innovació/ empreses	51	8,2%	0,02%	60	16,4%	12	111	0,05%
TOTAL R+D	619	100%	0,28%	365	100%	73	984	0,44%

Font: Pacte Nacional per a la Societat del Coneixement

Per assolir aquest objectiu, el Pacte recull les estratègies i accions que cal desplegar, incloent-hi la recuperació de la capacitat d'inversió en infraestructures públiques mitjançant el Pla d'Inversions Universitàries (calculat en 100 M€ el 2024). El Pacte, doncs, estableix un increment anual de 84 milions d'euros per al finançament del sistema universitari públic de Catalunya, per tal d'arribar a una inversió de 1.300 milions d'euros el 2024.

Gràfic 3. Transferències de la Generalitat a les universitats públiques catalanes en milers d'euros corrents



Font: Elaboració pròpia

El Pacte Nacional per a la Societat del Coneixement també fa referència a les polítiques de promoció de l'estudi, assenyalant que cal reduir els preus públics i les taxes universitàries i millorar l'equitat, perquè ningú no quedi exclòs de l'accés a l'ensenyament superior per raons econòmiques, així com els ajuts públics a l'estudi, tant els directes (diferents formes de beques d'estudi) com els indirectes (facilitats amb preus públics per a col·legis i residències universitàries, menjadors i transports).

El Pacte també considera que és necessari, a més, potenciar l'accés dels estudiants més desfavorits a l'estudi mitjançant una implantació progressiva de beques salari que permetin la dedicació a l'estudi i comportin el compromís dels estudiants en l'aprofitament dels recursos públics rebuts per continuar estudiant. Cal també una flexibilització dels itineraris d'estudi per tal que s'adeqüin millor a la diversitat d'estudiants que accedeixen a l'educació superior.

Si bé és cert que el govern de la Generalitat va rebaixar un 30% els preus de graus i màsters per al curs 2020-2021, i el curs 2021-2022 un 4% els preus de la primera matrícula dels màsters que habiliten per a l'exercici d'una professió regulada a Espanya i un 40 % la dels no habilitants, els preus de les universitats públiques catalanes continuava sent més cars que anys enrere.

El curs 2021-2022, el preu mínim de la primera matrícula de grau a Catalunya va ser més alt que el preu màxim de sis comunitats autònomes, mentre que el preu màxim va ser el més alt d'Espanya, més del doble del preu màxim a Andalusia. Tots els màsters habilitants van tenir el mateix preu de primera matrícula, que va ser més alt que el preu màxim de totes les altres comunitats autònomes, amb l'excepció de Madrid.

Cal tenir en compte, a més, que les rebaixes dels darrers dos anys han estat obligades per la modificació dels preus públics universitaris adoptada pel govern d'Espanya⁶ en el marc de la pandèmia, i que malgrat que han millorat la posició de Catalunya a aquest respecte, els preus encara se situen entre els més alts.

I, més recentment, el passat mes de juny, el govern va aprovar el Decret 128/2022, de 28 de juny, pel qual es fixen els preus dels serveis acadèmics a les universitats públiques de Catalunya i a la Universitat Oberta de Catalunya per al curs 2022-2023, amb una nova reducció dels preus dels graus més cars i dels màsters habilitants, que situaria Catalunya en una posició més propera a la mitjana espanyola pel que fa als preus en primera matrícula, als voltants dels 1.100 € per curs de grau o de màster habilitant, i dels 1.700 € per curs de màster no habilitant.

Des del 2020, any de l'aprovació del Pla Nacional per la Societat del Coneixement, i analitzant els pressupostos relatius a Universitats i Recerca, podem afirmar que el Pacte no s'està complint. Si bé és cert que hi ha hagut un increment de recursos, aquest respon al fet que la reducció de taxes i, per tant, d'ingressos a les universitats provinents dels estudiants, s'ha hagut de compensar amb més recursos per part de la Generalitat. I cal afegir que en aquest augment també hi van els obligats increments salarials que venen marcats per llei i que no han incorporat tampoc els trams de recerca i docència que han hagut d'assumir les mateixes universitats.

Per tant, els recursos des de l'any 2020 no compleixen el PN@SC i tampoc les necessitats de les universitats públiques, que pateixen any rere any un finançament insuficient per cobrir les necessitats bàsiques del seu funcionament.

I tot això s'està fent sense uns criteris nous de finançament. Les universitats pateixen d'una manca de sistema o model de finançament des de l'any 2016. Això està implicant un endarreriment en la resposta estratègica de les universitats, així com que s'hagin hagut d'instal·lar en la provisionalitat, la inestabilitat econòmica i la precarietat. A més, com el finançament general de les universitats és tan reduït i insuficient, els darrers Governos no han tingut la valentia de plantejar un nou model de finançament, o fins i tot, instaurar contractes-programa que permetin donar resposta individualitzada i singular a cada universitat.

⁶ Reial decret llei 17/2020, de 5 de maig, pel qual s'aproven mesures de suport al sector cultural i de caràcter tributari per fer front a l'impacte econòmic i social del COVID-2019.

CONCLUSIONS I PROPOSTES

1. PLA DE XOC PER MILLORAR EL FINANÇAMENT DE LES UNIVERSITATS PÚBLIQUES PER AL PERÍODE 2023-2024

A causa de l'incompliment del Govern de la Generalitat en relació amb el Pacte Nacional per la Societat del Coneixement, cal aprovar amb urgència un pla de xoc per millorar el finançament de les universitats públiques per al període 2023-2024, amb l'objectiu de garantir l'estabilitat i la qualitat universitàries, sobretot en els àmbits de la docència, la recerca i la innovació, i permetre'ls de tenir una estructura suficient de personal docent i investigador i de personal d'administració i serveis. Concretament, s'ha d'assolir per al 2024 la xifra de **1.300 milions d'euros** de finançament de la Generalitat per a les universitats públiques prevista al Pacte Nacional per a la Societat del Coneixement.

1.1 Pressupost de la Generalitat de Catalunya per al 2023

Els pressupostos per a l'any 2023 són imprescindibles per fer front als canvis que estem patint arran de la guerra d'Ucraïna, amb unes conseqüències econòmiques que estan perjudicant empreses i famílies. L'augment del preu de l'energia i el cost de la vida demanen una resposta urgent per part de l'administració pública i, en aquest sentit, uns nous pressupostos són el millor instrument.

Les universitats estan patint també les conseqüències econòmiques de la crisi energètica i de preus, amb un increment molt important de les factures, fet que comporta una mirada còmplice per part de l'administració amb l'objectiu de no perjudicar l'activitat principal de les universitats. En aquest sentit, a la xifra fixada a través del Pla nacional per a la societat del coneixement, caldrà incorporar-hi entorn de **80 M€** com a increments no previstos i conseqüència d'aquesta crisi.

2. NOU MODEL DE FINANÇAMENT I CONTRACTE PROGRAMA

Cal un nou model de finançament públic per a les universitats públiques, un nou model que és molt necessari i urgent, i que ha de determinar uns objectius estratègics i uns criteris quantitatius i qualitatius sobre els quals s'estableixi el finançament, que ha de garantir uns recursos basals que permetin una docència, una recerca i una transferència de qualitat a totes les universitats i els facilitin veritablement la capacitat de competir amb les principals institucions universitàries europees. El pla haurà d'incorporar, a més, els mecanismes de retiment de comptes a la societat, apropant la universitat a la ciutadania.

El nou model de finançament s'ha de complementar amb un altre instrument, el contracte-programa. Aquest contracte-programa entre la Generalitat de Catalunya i cada una de les universitats permetria afrontar els reptes de futur amb millor planificació i més seguretat.

El contracte-programa permet una visió individualitzada de cada universitat i afavoreix l'establiment d'objectius estratègics, així com específics per portar a terme el pla del qual cada universitat s'ha dotat. És imprescindible, per comptar amb un nou model de finançament i la consecució de contractes-programa, el finançament necessari i ajustat a allò que marca el Pla Nacional per a la Societat del Coneixement.

3. CONTINUAR AMB LA REDUCCIÓ DE TAXES I PREUS UNIVERSITARIS APLICATS PER LA GENERALITAT

Continuar amb la reducció de les taxes i els preus universitaris aplicats per la Generalitat fins a arribar a un cost de matrícula dels títols oficials de grau i de màster similar al de la mitjana dels països de l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE). A més, cal compensar les universitats públiques per aquesta reducció amb un augment de la transferència pública, que s'ha d'establir i concretar en els pressupostos corresponents i ha de ser equivalent a l'impacte de la reducció, a banda de l'increment pressupostari a què fa referència el Pla de xoc.

Paral·lelament, cal promoure un **sistema de beques salari** més enllà de les incloses en les beques de règim general actual, en la línia de les que ja estan implantades en algunes universitats. En aquest sentit, proposem que per l'any vinent posem en marxa les beques salari amb una primera xifra de **10 milions d'euros**.

4. NOU PLA D'INVERSIONS UNIVERSITÀRIES (PIU)

Aprovar un nou Pla d'Inversions Universitàries (PIU) per a fer front a la renovació i actualització de les infraestructures i els equipaments universitaris per al període 2023-2025, amb una inversió mínima total de **100 milions d'euros**, que permeti millorar la preocupant situació actual dels equipaments i fer nous projectes estratègics d'inversió universitària, per tal de donar compliment al que estableix el Pacte Nacional per a la Societat del Coneixement.