

# Małgorzata Dąbrowa-Szefler Problemy zmian systemu pomocy finansowej państwa dla studentów

Przedmiotem rozważań są potrzeby, możliwości i kierunki zmian w systemie pomocy finansowej państwa dla studentów. Problem ten powinien być rozpatrywany w kontekście zmian finansowania całego systemu edukacji, w tym finansowania szkół wyższych. Trudna sytuacja gospodarcza Polski jest – z jednej strony – argumentem za koniecznością zmian w systemie finansowania edukacji i pomocy dla studentów, z drugiej – czynnikiem ograniczającym możliwości szybkich i radykalnych zmian.

Warunkiem podstawowym każdej reformy finansowania szkolnictwa wyższego musi być założenie, że realna wartość środków przeznaczonych na to szkolnictwo nie tylko nie może maleć, lecz powinna stopniowo wzrastać. Drugi warunek – to uczestnictwo wszystkich zainteresowanych stron w dyskusji nad kierunkami zmian w systemie finansowania i osiągnięcie *consensusu* w tej sprawie.

Podstawowe kwestie do rozstrzygnięcia to: możliwości zmniejszenia pomocy dla studentów typu pośredniego na rzecz pomocy bezpośredniej, a w ramach pomocy bezpośredniej – możliwość wprowadzenia form pomocy zwrotnej (obok czy zamiast części stypendiów). Autorka wyjaśnia różnice między różnymi formami kredytu, z których tylko bezpośrednie pożyczki rządowe mogą znaleźć praktyczne zastosowanie obecnie w Polsce.

W rozważaniach wykorzystano doświadczenia krajów zachodnioeuropejskich.

**Jednym z najistotniejszych problemów** stojących obecnie przed polityką edukacyjną jest uporządkowanie zasad i form finansowania systemu szkolnictwa, w tym szkolnictwa wyższego. Jest to zadanie bardzo pilne z uwagi na zachodzące procesy, w dużym stopniu żywiołowe, mające różnorodny, często także negatywny wpływ na stan tego systemu. Mam tutaj na uwadze – z jednej strony – zmniejszanie się środków finansowych wspierających rozległe zadania systemu edukacji w sensie względnym (udziału w produkcie krajowym brutto oraz w budżecie) oraz w wielkościach realnych, a z drugiej strony – zwiększenie się różnorodności źródeł finansowania szkolnictwa. Negatywne skutki wywołuje także częstokroć i niespójność rozwiązań przyjętych w tej dziedzinie.

Przy rozpatrywaniu problemów finansowania systemu szkolnictwa należy mieć na uwadze specyfikę części składowych tego systemu, wyrażającą się w celach szczegółowych oraz stopniu powszechności, co determinuje – w określonym zakresie – zasady i formy finansowania poszczególnych elementów systemu.

Przedmiotem moich rozważań będą wybrane aspekty pomocy finansowej państwa dla studentów jako części składowej finansowania systemu szkolnictwa wyższego. W niektórych gremiach kierujących tym systemem (resort, szkoły wyższe) oraz wśród naukowców zajmujących się polityką edukacyjną spornym problemem jest kwestia możliwości zreformowania systemu pomocy finansowej państwa dla studentów przed dokonaniem całości-

wej reformy systemu finansowania szkolnictwa wyższego. Pogląd, że problemy finansowania instytucji edukacyjnych oraz studentów należy traktować jako całość i reformować we wzajemnym powiązaniu dominował także wśród naukowców w krajach zachodnioeuropejskich i w USA od końca lat siedemdziesiątych i w latach osiemdziesiątych, kiedy podejmowano tam próby reform finansowania systemu edukacji. Podstawowe zmiany w zakresie finansowania pomocy państwa dla studentów dokonały się jednak odrębnie.

W ostatnich latach odbyło się kilka międzynarodowych konferencji naukowych na ten temat (*Financial...*, 1989; *Deutsches...*, 1992; *Collogue...*, 1992), a także wykonano wiele opracowań uogólniających doświadczenia międzynarodowe w kwestii finansowania szkół wyższych oraz pomocy finansowej państwa dla studentów (*Financing...*, 1990; „Higher...”, 1992).

Podstawowe kierunki zmian w finansowaniu szkolnictwa wyższego na świecie można scharakteryzować jako tendencję do zwiększenia udziału prywatnych źródeł finansowania instytucji gospodarczych i charytatywnych, a także samych studentów. Tendencję tę sformułował dosadnie B. Johnstone: „Koszty studiów wyższych muszą być kombinacją następujących źródeł finansowania: rodziców, studentów, podatników i instytucji, tj. szkół wyższych, uzupełnionych przez organizacje charytatywne” (Johnstone 1989, s. 25).

Zarówno wśród uczonych zajmujących się ekonomiką kształcenia, jak i wśród reprezentantów rządów istnieje zgoda co do tego, że punktem wyjścia do stworzenia określonego modelu finansowania szkolnictwa wyższego powinno być określenie kosztów kształcenia na tym poziomie (globalnie i w odniesieniu do jednego studenta), a następnie – zgodnie z przyjętymi założeniami politycznymi i możliwościami gospodarczymi – praktyczna identyfikacja udziału poszczególnych stron (państwa, rodziców, studentów) w tych kosztach, uzasadniona ich udziałem w efektach kształcenia. Współcześnie bowiem zakłada się (jest to odmienny punkt widzenia od tego, który przeważał w latach sześćdziesiątych), że wykształcenie wyższe nie jest tylko inwestycją ogólnospołeczną, ale – w decydującym stopniu – inwestycją własną studenta, która właśnie jemu przyniesie największy dochód w przyszłości.

Tezy tej nie da się udowodnić, podobnie jak tezy przeciwnej, tzn. iż to głównie społeczeństwo jako całość partycypuje w ogólnych efektach kształcenia na poziomie wyższym. Stąd też przyjęte w praktyce modele finansowania szkół wyższych i studentów są raczej kompromisem między założeniami polityczno-ideowymi i sytuacją gospodarczo-budżetową. Świadczą o tym częste zmiany w przyjętych rozwiązaniach (np. w RFN dwukrotnie w latach osiemdziesiątych).

Niemal w każdym analizowanym kraju punktem wyjścia do konstruowania nowych lub reformowania istniejących rozwiązań były próby obliczenia kosztów kształcenia na poziomie wyższym. Występują tu dwa typy rozwiązań:

1) ustalenie pełnego kosztu kształcenia na poziomie wyższym, a więc kosztów utrzymania uczelni oraz kosztu utrzymania studenta;

2) ustalenie tylko kosztu utrzymania studenta.

W większości analizowanych krajów europejskich koszty utrzymania szkół wyższych bierze na siebie państwo<sup>1</sup> (bezpośrednio poprzez budżet centralny bądź przez budżet regionów), wówczas też najczęściej ogranicza się znaczenie pojęcia „koszt studiów” do kosztu utrzymania studenta. Tam gdzie występuje obowiązek płacenia czesnego, koszty utrzymania studenta zostają powiększone o wysokość czesnego (które tylko w niektórych prywatnych uniwersytetach w USA czy Japonii niemal pokrywa pełne koszty utrzymania danej uczelni).

<sup>1</sup>Wyjątkiem są tzw. *grandes écoles* we Francji.

W większości krajów zachodnioeuropejskich reforma systemu finansowania kształcenia na poziomie wyższym polegała zatem głównie na zmianie systemu pomocy finansowej dla studentów, co wyrażało się w zmniejszeniu udziału pomocy o charakterze dotacji (stypendia, granty), a zwiększeniu pomocy o charakterze zwrotnym (pożyczki). Student staje się w ten sposób udziałowcem w inwestycji, jaką stanowią wyższe studia.

Należy wszakże dodać, że nie we wszystkich krajach europejskich dokonano zmian w systemach pomocy finansowej dla studentów.

Podobne jak w Polsce rozwiązania w zakresie pomocy finansowej państwa dla studentów istnieją np. w Austrii i we Francji, ale wskaźnik studentów otrzymujących stypendia jest tam niższy niż u nas.

U podłoża zmian w systemach pomocy finansowej państwa dla studentów w krajach Europy Zachodniej i USA leżały jednak nie tylko nowe doktryny społeczno-gospodarcze oraz polityczne (liberalizm i monetaryzm w miejsce „państwa dobrobytu”), ale także rosące koszty szkolnictwa wyższego przy jednoczesnym dążeniu do utrzymania dotychczasowego poziomu ilościowego i jakościowego kształcenia studentów. Nie bez znaczenia jest też trudna sytuacja gospodarcza (recesja) wpływająca na politykę budżetową. Celem reform były więc oszczędności budżetowe, a przede wszystkim bardziej efektywne wykorzystanie środków przeznaczonych na pomoc finansową państwa dla studentów (*Financial...*, 1989, rozdz. 1).

Znacznie trudniejsza, niż w krajach zachodnioeuropejskich, sytuacja gospodarcza Polski i znane kłopoty budżetowe, a także konieczność dostosowania systemu finansowania szkolnictwa do procesu transformacji gospodarki, stanowią podstawowe argumenty przemawiające za potrzebą zmian w systemie pomocy finansowej państwa dla studentów w naszym kraju. Z pewnością można też przytoczyć wiele argumentów dowodzących słuszności tezy odwrotnej, iż nie jest to właściwy moment dla reformowania tego systemu. Podstawowy z nich – to fakt ogólnie trudnej sytuacji finansowej studentów oraz zmniejszenia się liczby studentów otrzymujących stypendia – z 55,5% w 1991 r. do 44,2% na początku roku 1993<sup>2</sup>. Inne argumenty wiążą się ze stanem szkolnictwa wyższego w Polsce, którego kondycję można wyrażać w różny sposób, m.in. wskaźnikiem liczby studentów bądź absolwentów przypadających na 10 tys. mieszkańców. W latach osiemdziesiątych nastąpiło zmniejszenie liczby studentów przypadających na 10 tys. mieszkańców ze 166 (w 1980 r.) do 131 (w 1988 r.) i do 105 (w 1990 r.), a wskaźnik absolwentów studiów wyższych w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców obniżył się z 41,6 (w 1980 r.) do 29,0 (w 1989 r.) i 13,7 (w 1990 r.). Tendencja ta została zahamowana i w roku akademickim 1991/92 wskaźnik liczby studentów wzrósł do 111 (łącznie ze studiującymi w szkołach MON i MSW; *Rocznik...*, 1991, s. 39 i 429; *Rocznik...*, 1992, s. 41 i 410). Tendencję tę należałoby utrzymać, biorąc pod uwagę, iż średnia dla świata wyniosła w 1989 r. 185 studentów na 10 tys. mieszkańców (*Rocznik...*, 1991, s. 510). Dalsze obniżanie się liczby studentów i absolwentów w stosunku do liczby mieszkańców oznaczałoby regres cywilizacyjny Polski.

Pomoc finansowa państwa stanowi zasadniczy warunek podjęcia studiów przez młodzież z rodzin biedniejszych i średnio zamożnych. Ta zależność występuje nawet w krajach bardzo bogatych (Johanson, Ricknell 1987, s. 63-65). Wynika z tego logiczny wniosek, że nie można zmniejszyć ogólnej sumy pomocy finansowej dla studentów w Polsce, gdzie sytuacja ekonomiczna społeczeństwa jest wyjątkowo trudna z powodu przemian gospodarczych i recesji.

<sup>2</sup>Według danych Ministerstwa Edukacji Narodowej.

Tymczasem – poczynając od 1990 r. – udział wydatków na szkolnictwo wyższe w budżecie państwa realnie maleje. W budżecie na rok 1993 przewidziano wzrost nominalnych nakładów na szkolnictwo wyższe o 18% w stosunku do wysokości tych środków w 1992 r., przy oficjalnej stopie inflacji równej 32%. Przy malejącym udziale nakładów na szkolnictwo wyższe w budżecie państwa, rośnie równocześnie udział pomocy materialnej dla studentów w tych nakładach (*Rocznik...*, 1991, s. 150; *Rocznik...*, 1992, s. 139 i 141), a mimo to zmniejszyła się liczba studentów otrzymujących stypendia oraz realna wartość stypendium.

Z drugiej strony, część środków przyznanych uczelniom przez MEN na cele pomocy stypendialnej nie jest wykorzystana. Można przypuszczać, że przyczyny takiego stanu rzeczy tkwią w systemie kryteriów, jakie przyjęły poszczególne szkoły wyższe, ale także w presji innych potrzeb uczelni.

Przytoczone dane wskazują, iż w sposób żywiolowy następują istotne zmiany w sytuacji finansowej szkolnictwa wyższego oraz studentów. Uzasadniają one *potrzebę kompleksowych reform systemu pomocy finansowej państwa dla studentów* oraz – szerzej – *całego systemu finansowania szkolnictwa wyższego*.

Należy przy tym założyć, że realna wartość środków finansowych przeznaczonych przez państwo na szkolnictwo wyższe nie tylko nie może maleć, ale powinna stopniowo wzrastać. Celem reformy systemu finansowego powinno być zatem: 1) zwiększenie dodatkowych (pozabudżetowych) środków finansowania szkolnictwa oraz 2) bardziej efektywne wykorzystanie tych środków.

Nie rozwijając argumentacji na rzecz potrzeby zmiany systemu finansowania szkolnictwa wyższego w Polsce, co nie jest zasadniczym przedmiotem moich rozważań – wymagałoby bowiem rozwinięcia wątku stanu infrastruktury szkół wyższych oraz płac nauczycieli akademickich i personelu uczelni, co można znaleźć w wielu publikacjach (por. np. Hryniewicz, Jałowiecki, Mync 1992) – skoncentruję się na kierunkach zmian w systemie pomocy finansowej dla studentów możliwych do wprowadzenia już teraz.

Scenariusz przejścia do nowego systemu pomocy finansowej państwa dla studentów w Polsce powinien uwzględniać następujące etapy działania:

- 1) określenie strategicznych celów państwa w sferze edukacji, w tym:
  - a) preferowanego docelowo wskaźnika liczby ludności z wyższym wykształceniem;
  - b) wskaźnika naboru na studia;

- 2) obliczenie globalnych kosztów kształcenia na poziomie wyższym w przeliczeniu na jednego studenta oraz ustalenie – w wyniku *consensu* – proporcji między udziałem w tych kosztach państwa i studenta (jego rodziny).

Z drugiej strony, można uzasadnić, że nie ma obecnie warunków na idealne rozkładanie w czasie sekwencji działań i mogą one występować równocześnie.

Biorąc pod uwagę doświadczenia krajów zachodnioeuropejskich i USA, należałoby rozważyć dwa podstawowe kierunki zmian systemu pomocy finansowej państwa dla studentów w Polsce:

- 1) możliwość zmniejszenia udziału pomocy typu pośredniego na rzecz pomocy bezpośredniej;
- 2) w ramach pomocy bezpośredniej – możliwość wprowadzenia w szerokim zakresie form pomocy zwrotnej, tj. pożyczek na pokrycie kosztów studiów.

Nie rozpatruję wariantu całkowitego zastąpienia stypendiów pożyczkami, ponieważ taka możliwość realnie nie istnieje. W żadnym z analizowanych krajów zachodnioeuropejskich i w USA nie działa system oparty wyłącznie na pomocy zwrotnej, a państwa, które podjęły taką próbę (RFN, Szwecja) wycofały się z niej 3-4 lata temu. Nie rozpatruję rów-

niez kierunku zmian polegającego na zmniejszeniu udziału pomocy pośredniej na rzecz pomocy bezpośredniej, chociaż można byłoby uzasadnić potrzebę takiego działania.

W Polsce udział pomocy o charakterze pośrednim (różnego rodzaju dotacje, np. do stołówek, domów studenckich, imprez kulturalnych) sięga 50% ogólnych środków na finansowanie pomocy państwa dla studentów. Jest to wskaźnik znacznie wyższy niż w wysoko rozwiniętych krajach zachodnioeuropejskich (jedynie Francja wykazuje 30% udziału pomocy pośredniej, inne kraje – znacznie mniej). Natomiast w państwach o niższym poziomie dochodu, charakteryzujących się niskim ogólnym poziomem pomocy finansowej państwa dla studentów, udział pomocy pośredniej jest wyższy niż w Polsce (np. w Grecji – 80%) (*Colloque...*, 1992; *Financing...*, 1990, rozdz. III). Do form pomocy bezpośredniej, oprócz stypendiów (grantów), zalicza się pożyczki subsydiowane lub przynajmniej gwarantowane przez państwo, a także – chociaż występują nie tak powszechnie – ulgi podatkowe dla rodziców studentów oraz dodatki rodzinne na dziecko studiujące.

W dalszych rozważaniach skoncentruję się na możliwościach oraz kierunkach zmian w systemie pomocy bezpośredniej państwa dla studentów, ponieważ zmiana proporcji między zakresem pomocy pośredniej i bezpośredniej wiąże się bardzo ściśle z elementami finansowania instytucji edukacyjnych, a zatem powinna być analizowana na etapie reformy finansowania systemu szkolnictwa wyższego jako całości. Możliwość zastąpienia w Polsce części pomocy bezzwrotnej (stypendiów) pożyczkami należy zatem rozpatrywać w powiązaniu z ogólną sytuacją społeczno-gospodarczą, a zwłaszcza z recesją. Jest to bowiem czynnik w dużym stopniu zniechęcający do zaciągania pożyczek, gdyż zmiany strukturalne i związane z nimi bezrobocie zwiększają ryzyko inwestowania w wyższe studia. Jeżeli w Szwecji, kraju o kilkakrotnie wyższym poziomie dochodu narodowego na jednego mieszkańca, w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych wskazywano na ujemną rentowność studiów wyższych (Morris 1989, s. 103), to tym bardziej może to być problemem dla Polski w momencie wprowadzenia możliwości zaciągania pożyczek. Z drugiej strony – wprowadzenie pożyczek, jako pomocy o charakterze zwrotnym, może się przyczynić do zwiększenia efektywności studiów (np. skrócić okres ich trwania). Miałyby to duże znaczenie psychologiczne, o czym zdają się świadczyć wypowiedzi samych studentów (Świerzbowska-Kowalik 1993).

Decydujące znaczenie będzie mieć charakter pożyczek oraz warunki ich zaciągania i spłacania. Trzeba wyraźnie zaznaczyć, że rozpatruję wyłącznie pożyczki, które są subsydiowane przez państwo, a zatem utrzymują charakter pomocy, nie zaś pożyczki o charakterze komercyjnym. Te ostatnie, a więc pożyczki bankowe, nie mogą być rozpatrywane w kategoriach pomocy dla studentów, ponieważ podlegają normalnej procedurze bankowej i rynkowej. Bank musi zbadać wiarygodność klienta, otrzymać zabezpieczenie udzielonego kredytu oraz odpowiednie (takie same jak przy innych kredytach) oprocentowanie. Bank musi zarabiać na swojej działalności i mieć pewność odzyskania pożyczonych pieniędzy. W krajach o wysokim poziomie zamożności obywateli oraz niskiej stopie inflacji, a dzięki temu – względnie niskiej i stabilnej stopie oprocentowania kredytów, część młodzieży studiującej zaciąga w banku pożyczki na rozpoczęcie i kontynuowanie studiów. Nie ma jednak kraju, w którym kredyt bankowy byłby jedyną formą tych pożyczek, ponieważ na korzystanie z niego może sobie pozwolić jedynie młodzież najbardziej zamożna. Odmianą kredytu bankowego, z którego mogą korzystać również studenci średnio zamożni, są kredyty gwarantowane przez państwo. Oznaczają one przeniesienie ryzyka na państwo, dlatego mogą być nieco niżej oprocentowane niż kredyty komercyjne. Niekiedy jednak są oprocentowane wyżej (Dania, Holandia, Francja), a nadwyżka oprocentowania tworzy fundusz gwarancyjny. Stopa oprocentowania jest przy tym zmienna, ustalona przez bank.

Kredyty gwarantowane przez państwo stanowią dość kontrowersyjną formę pomocy dla studentów i są stosowane coraz rzadziej, raczej jako forma uzupełniająca pożyczki subsydiowane przez państwo (Dania, USA) lub dotacje (Francja, Holandia). Przyczyną tego stanu jest rosnące zadłużenie studentów. Ich niewypłacalność powoduje konieczność przejścia przez państwo (jako gwaranta) zadłużenia studentów wobec banków (Arnold 1992). Zadłużenie studentów w Danii spowodowało odwrót od tej formy pomocy do bezpośrednich państwowych pożyczek o niskim oprocentowaniu. W USA w latach 1987-1988 zobowiązania rządu federalnego z tytułu gwarancji kredytowych wobec banków wyniosły więcej niż połowę kosztów całego systemu bieżącej pomocy dla studentów. Znaczna liczba nie spłaconych pożyczek dotyczy studentów, którzy nie ukończyli studiów (*Financing...*, 1990, rozdz. III).

Zaletą systemu pożyczek bankowych gwarantowanych przez państwo jest jego prostota oraz fakt, że nie wymaga specjalnej obsługi administracyjnej ze strony instytucji państwowych (rządowych, uczelnianych). Jest to jednak zaleta pozorna. Należałoby bowiem stworzyć instytucje gwarantujące ściągalność długu lub ograniczające wysokość zaciąganych pożyczek. W przeciwnym wypadku subwencje państwa rosną w sposób nie kontrolowany. Nowe rozwiązania w USA idą w kierunku powiązania wysokości pożyczki z wysokością dochodu studenta lub rodziny bądź też ściągania długu w formie podatku. W dyskusjach na forum międzynarodowym podkreślano ponadto wpływ koniunktury gospodarczej, a przede wszystkim rynku pracy, na możliwość spłacania kredytów zaciągniętych w czasie studiów. Ma to szczególne znaczenie dla krajów słabo rozwiniętych, w których występuje ponadto problem bezrobocia absolwentów, a także ograniczonej zdolności banków do podjęcia dodatkowych obciążeń (*Student Loans...*, 1990, rozdz. III).

Przedstawione wyżej problemy: a) nadmiernego obciążenia długami lub b) braku zainteresowania kredytami w znacznie mniejszym stopniu dotyczą pożyczek subsydiowanych przez państwo. Pożyczki te stanowią najczęściej dopełniającą – w stosunku do stypendiów – część pomocy finansowej państwa dla studentów.

Chociaż pożyczki miały – z założenia – stanowić wkład własny studenta z udziałem państwa, taki ich charakter jest problematyczny w przypadku znacznego subsydiowania pożyczki przez państwo. W niektórych systemach pomocy pożyczki są oprocentowane niższej rynkowej stopy procentowej lub wcale (Niemcy), a okres ich spłaty jest rozłożony w czasie i przewiduje liczne umorzenia. Wkład państwa wydaje się tu przewyższać wkład własny studenta. Z jednej strony, występowała tendencja do zastępowania stypendiów pożyczkami (USA, Wielka Brytania, Niemcy), a np. w Szwecji – po niemal całkowitej rezygnacji z pomocy bezzwrotnej na początku lat osiemdziesiątych – nastąpiło znaczne zwiększenie udziału tej formy pomocy (do 30%). Rządy większości rozwiniętych państw europejskich i USA stopniowo zmierzają do osiągnięcia proporcji: 50% udziału pomocy bezzwrotnej oraz 50% zwrotnej (w większym lub mniejszym stopniu subsydiowanej). Krytyka systemu wywołana zmniejszeniem się liczby kandydatów na studia, szczególnie z uboższych rodzin, spowodowała wycofanie się rządów RFN i Szwecji z koncepcji stosowania wyłącznie pożyczek.

Angielski ekonomista szkolnictwa, Nicholas Barr, wyraża przekonanie, że pożyczki nie zmniejszą wydatków publicznych, lecz – przeciwnie – w przypadku subsydiowania mogą je zwiększyć. Zwraca także uwagę na fakt, iż biedniejsi studenci nie są w stanie brać kredytów (Barr 1989, s. 113). Podobnego zdania byli pozostali uczestnicy konferencji zorganizowanej w 1988 r. przez Centre for Higher Education Studies Uniwersytetu w Londynie. Podkreślali oni mianowicie, że z dotychczasowych doświadczeń wynika, iż zmiana systemu pomocy finansowej dla studentów stała się w wielu krajach problemem politycznym (*Financial...*, 1989, s. 69).

Podobnie uczestnicy francusko-niemieckiej konferencji na temat pomocy finansowej dla studentów sformułowali zalecenie, że wprowadzenie pożyczek nie może zastąpić istniejącego systemu stypendiów. Pożyczki powinny stanowić uzupełnienie dotychczas stosowanych systemów pomocy (*Colloque...*, 1992, s. 130).

Zwraca się uwagę na fakt, że gwałtowny i niespodziewany zwrot od systemu finansowania studiów opartego na subwencjach i dotacjach do systemu pożyczek nie jest możliwy do zaakceptowania przez społeczeństwo, a przede wszystkim – przez samych studentów. Silny opór ze strony związków studenckich może doprowadzić do sytuacji, że nowy system nie przyniesie spodziewanych skutków, ale raczej efekt negatywny, zważywszy możliwość porzucenia lub niepodjęcia studiów przez część uzdolnionej młodzieży. Nie oznacza to konieczności zaniechania wszelkich zmian w systemach pomocy finansowej dla studentów, lecz stopniowe wprowadzanie, obok stypendiów, także pożyczek, co doprowadzi w określonym czasie do spójnego systemu składającego się z optymalnej kombinacji obu tych elementów (Eicher, Chevaillier 1992).

Decyzje o podejmowaniu czy też niepodjęciu wyższych studiów dzięki możliwości uzyskania kredytu (jeżeli stanowiłyby tylko część pomocy – obok stypendium) w największym stopniu będą zależeć od warunków zaciągania i spłacania pożyczek. Do głównych elementów składających się na warunki przyznawania pożyczek należy zaliczyć spełnienie lub niespełnienie kryteriów: a) socjalnych (dochodowych), b) wieku, c) akademickich (wyniki w nauce), d) innych (np. obywatelstwo lub narodowość).

Stosowanie kryteriów socjalnych przy przyznawaniu pożyczek znajduje uzasadnienie wówczas, gdy pożyczki są w znacznym stopniu subsydiowane przez państwo, tzn. mają charakter pomocy dla studenta (np. Niemcy, Wielka Brytania, częściowo – Szwecja). Stosowanie kryteriów socjalnych wiąże się zatem z traktowaniem systemu pomocy jako całości składającej się z dwóch uzupełniających części: stypendium + pożyczka.

Zaletą wprowadzenia tego systemu w Polsce byłoby zapewnienie płynności przejścia od systemu dotychczasowego. Jednocześnie trzeba pamiętać, że przyjęcie zbyt ostrych kryteriów socjalnych mogłoby spowodować zmniejszenie się naboru na studia. Młodzież z biedniejszych rodzin bałaby się zaciągać kredyt, natomiast ta z rodzin średnio zamożnych nie miałaby do niego prawa. W przyszłości należałoby zatem rozważyć dodatkowe wprowadzenie – obok pożyczek nisko oprocentowanych, opartych na kryteriach socjalnych – kredytów gwarantowanych przez państwo, przeznaczonych dla studentów z rodzin bardziej zamożnych i przyznawanych bez konieczności spełniania kryteriów socjalnych. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że w momencie wyjściowym reformy suma środków przeznaczonych na pomoc finansową dla studentów nie będzie wyższa, trzeba przyjąć konieczność zastosowania tych samych kryteriów dochodowych, jak do tej pory, z tendencją do ich łagodzenia w części dotyczącej pożyczek.

Trzeba bowiem jeszcze raz podkreślić, że zamiana części stypendium na pomoc o charakterze zwrotnym (pożyczka) przyniesie w przyszłości pewną oszczędność w budżecie, jako różnicę między sumą wypłat (pomocy bezzwrotnej i nowych pożyczek) a sumą spłat pożyczek (z oprocentowaniem). Okres, w którym wystąpią oszczędności netto, zależy od wysokości oprocentowania pożyczek i zasady ich spłaty (do czego jeszcze wrócę). Uzyskane oszczędności netto mogą być przeznaczone na rozszerzenie zakresu pomocy (zwiększenie liczby pożyczek) lub zwiększenie jej realnej wartości (założeniem jest, że zarówno suma pomocy, jak i raty spłat są waloryzowane odpowiednio do stopy inflacji).

O ile stosowanie kryterium socjalnego jest w dużym stopniu uzależnione od wysokości oprocentowania, o tyle kryterium wieku wiąże się z długością przyjętego okresu spłaty pożyczki.

Przyjmując długi okres spłaty, należy obniżyć granicę wieku, w której można otrzymać

pomoc i odwrotnie. Jeżeli np. okres spłaty będzie określony powyżej 10 lat, to nie można by dawać uprawnień do zaciągania pożyczki osobom liczącym powyżej 35 lat. Wyznaczenie granicy wieku zależy bezpośrednio od celów polityki edukacyjnej, które można streścić w podstawowym pytaniu: do jakiego poziomu i w jakim czasie chcemy zwiększyć liczbę młodzieży studiującej oraz liczbę ludności z wyższym wykształceniem? Dla państwa udzielanie pożyczek osobom w średnim wieku jest bowiem inwestycją znacznie mniej rentowną niż pomoc ludziom młodym, w odniesieniu do których prawdopodobieństwo zwrotu wyłożonych nakładów jest większe. Za skróceniem granicy wieku uprawniającego studenta do uzyskania pomocy materialnej (w tym pożyczki) przemawiałoby także uzależnienie okresu spłaty od wysokości dochodu pożyczkobiorcy.

Trudnym problemem jest też kwestia wprowadzania (lub nie) kryteriów akademickich, a więc uzależnienie otrzymywanej pomocy od wyników w nauce. Wykorzystując dotychczasowe polskie doświadczenia, które pokrywają się w tej dziedzinie z rozwiązaniami funkcjonującymi obecnie w krajach zachodnioeuropejskich, można ograniczyć kryteria akademickie do zaliczenia semestru (lub uzyskania określonej liczby zaliczeń częściowych), przy utrzymaniu specjalnych stypendiów za wyniki w nauce.

W większości krajów zachodnioeuropejskich (poza Szwecją) nie przyznaje się pomocy materialnej studentom studiów dla pracujących. Odmienna praktyka jest w USA, gdzie mogą oni korzystać z pożyczek. W Polsce studenci studiów dla pracujących i zaocznych nie korzystali z bezpośredniej pomocy finansowej, a od 1991 r. ponoszą częściowe opłaty za studia. Przy założeniu, że realne wydatki budżetowe na pomoc materialną dla studentów w momencie wyjściowym nie mogą być zwiększone, nie można rozszerzyć zakresu tej pomocy na słuchaczy studiów niestacjonarnych. W przyszłości jednak, w miarę zwiększania się środków, należałoby objąć systemem pożyczek także studentów pracujących. Jest to szczególnie uzasadnione tendencją do zwiększania opłat za studia zaoczne.

Warunki spłaty pożyczki są określone przez wysokość stopy procentowej od zaciągniętego kredytu oraz przez długość okresu jego spłaty (roczną lub miesięczną sumę spłaty). Najlepszą metodą ustalania wysokości oprocentowania wydaje się być metoda szwedzka, utrzymująca stałą zależność między bankową stopą procentową a stopą pożyczek studenckich. Stopa oprocentowania tych pożyczek ma wówczas charakter zmienny, co nie jest jednak korzystne dla pożyczkobiorcy.

W warunkach polskich, przy wysokim wyjściowym poziomie inflacji (przy założeniu jednak jej obniżenia się w przyszłości) bardziej korzystna dla obu stron (pożyczkobiorcy i pożyczkodawcy) może okazać się stała, lecz niska stopa oprocentowania (w naszym modelu – 3% w skali rocznej).

Subwencjonowane pożyczki, pochodzące bezpośrednio z budżetu państwa, nie mogą przeto być przyznawane w dowolnej wysokości (proponowanej przez pożyczkobiorcę), lecz mają stanowić uzupełnienie stypendium i wkładu własnego studenta na pokrycie kosztów studiów. (W Wielkiej Brytanii wprowadzono termin: „pożyczki uzupełniające” – *top-up loans*). Zbyt duża suma pożyczki – to przede wszystkim większe obciążenie budżetu państwa.

Realne zwiększenie wartości pożyczki, a także liczby udzielanych pożyczek, może stać się możliwe po uzyskaniu oszczędności netto w budżecie, o czym już pisałam.

Następny problem w kwestii warunków spłaty pożyczek – to przyjęta długość okresu spłaty. W wielu systemach zachodnioeuropejskich i w USA powszechnie stosowane jest rozwiązanie polegające na wyznaczeniu z góry okresu spłaty pożyczki (rozpiętość w poszczególnych systemach wynosi 5-20 lat). Wówczas roczna (i miesięczna) rata spłaty równa się globalnej sumie pożyczki podzielonej przez okres spłaty (powiększonej o oprocentowanie i zrewaloryzowanej).



Rozwiązanie szwedzkie (przyjęte także w Holandii w odniesieniu do kredytów gwarantowanych przez rząd), polegające na powiązaniu wysokości spłaty pożyczki z wysokością dochodów pożyczkobiorcy, oznacza wprowadzenie płynnego (bezterminowego w zasadzie, przy pewnych ograniczeniach) okresu spłaty. Zależy on bezpośrednio od wysokości dochodu osoby spłacającej pożyczkę. Zaletą tego systemu jest urealnienie spłaty zadłużenia, lecz wysokość spłat – a tym samym strumień wpływów ze spłaty pożyczek w poszczególnych latach – staje się wielkością nie do oszacowania.

W warunkach polskich, wzorem większości systemów zachodnioeuropejskich, celowe wydaje się przyjęcie stałego okresu spłaty (np. 8 lat), poprzedzonego okresem karencji (1-2 lata) oraz zagwarantowanie możliwości odroczenia spłaty.

Systemy pomocy finansowej dla studentów w poszczególnych krajach przewidują różne zasady umarzania lub odraczania spłacania pożyczki. Spośród tych rozwiązań z punktu widzenia warunków polskich ważne jest przewidywanie odroczenia spłacania długu pożyczkobiorcom bezrobotnym, a także tym, których dochód brutto spada poniżej minimum socjalnego. Wobec braku oficjalnego stosowania kategorii „minimum socjalnego”, można by odnieść wysokość dochodu upoważniającego do odroczenia spłaty do poziomu zasiłku dla bezrobotnych (rozwiązanie australijskie). Pozostaje jeszcze do rozstrzygnięcia związany z tym problem, czy przez dochód należy tu rozumieć dochód brutto samego pożyczkobiorcy, czy też jedynie dochód przypadający na członka rodziny (a więc z zastosowaniem wspólnoty i odpowiedzialności majątkowej współmałżonka). W większości krajów stosujących odroczenia, w wyniku burzliwych dyskusji przyjęto rozwiązanie, że chodzi o dochód pożyczkobiorcy brutto przed opodatkowaniem.

Założenia te nie eliminują groźby załamania się systemu udzielania pożyczek w warunkach utrzymywania się wysokiego poziomu bezrobocia i wystąpienia na szerszą skalę braku miejsc pracy dla absolwentów szkół wyższych. Takiego scenariusza nie rozpatrywałam. Oznaczałoby on bowiem nierealność wszelkich zmian. W odróżnieniu od kredytu udzielanego przez banki, a subwencjonowanego przez budżet państwa – kiedy to system administrowania pożyczkami jest sprawą banku – pożyczki udzielane bezpośrednio z budżetu państwa obciążałyby administracyjnie instytucje edukacyjne, tj. resort edukacji i szkoły wyższe lub też wyspecjalizowany urząd zajmujący się administrowaniem pomocą dla studentów.

W krajach Europy Zachodniej i w Stanach Zjednoczonych rządy powołują na ogół specjalne agendy działające na szczeblu resortu oraz w uczelniach (w USA w kampusach). W Niemczech subwencją budżetową na pożyczki dysponują krajowe urzędy ds. wspierania kształcenia, mające oddziały w każdym okręgu i w każdym wydzielonym z okręgu mieście. Agendy te muszą się zajmować nie tylko udzielaniem pożyczek, ale także ich ściąganiem oraz rejestracją stanu konta pożyczkobiorcy.

Tym zadaniom nie mogłyby sprostać funkcjonujące dotychczas w Polsce komórki udzielania pomocy finansowej studentom. Wzorem krajów Europy Zachodniej należałoby zatem rozbudować komórki uczelniane o służby finansowe i prawne, a także powołać agencję działającą pod patronatem MEN (lub samodzielnie), która łączyłaby charakter urzędu, banku i urzędu skarbowego.

Administrowanie funduszem pociąga za sobą koszty obsługi pożyczek. W Szwecji kształtują się one na poziomie 1% ogólnych kosztów pomocy, ale w innych krajach są znacznie wyższe, zwłaszcza w początkowym okresie kształtowania się systemu. Wymaga on bowiem zatrudnienia dodatkowej grupy specjalistów, finansistów, prawników itp., niezależnie od tego, czy obsługą pożyczek będzie się zajmować specjalna agenda, urząd skarbowy, czy też rozbudowane służby uczelniane. Właśnie w tym widzę istotny czynnik ograniczający możliwość zmiany systemu w chwili obecnej i powodujący odsunięcie reformy w czasie.

Wcześniejsze przemyslenie właściwej struktury administrowania systemem pomocy (w tym pożyczek) może się przyczynić do zmniejszenia kosztów reformy.

Przedstawione propozycje nie stanowią gotowego rozwiązania, ale jedynie próbę wskazania kierunków zmian w polskim systemie pomocy dla studentów, a także zapoczątkowania dyskusji na ten temat. W dyskusji tej powinny uczestniczyć wszystkie zainteresowane strony, co pozwoliłoby na osiągnięcie consensusu, stanowiącego niezbędnym warunkiem skuteczności reform.

## Literatura

**Arnold A.J.** 1992

*The National Systems of Financial Aid to Students in Six Countries in The European Community.* W: *Deutsches...*

**Barr N.** 1989

*Alternative Proposals for Student Loans in the U.K.* W: *Financial...*

*Colloque...*, 1992

*24-eme Colloque Franco-Allemand des Oeuvres Universitaires (Auout 1992).* Orlean.

*Deutsches...*, 1992

*Deutsches Studentenwerk Conference on the Living Conditions of Students in Higher Education (1 September 1992).* Bonn.

**Eicher J.C., Chevillier T.** 1992

*Rethinking the Financing of Post-compulsory Education.* „Higher Education in Europe”, nr 1.

*Financial...*, 1989

*Financial Support for Students: Grants, Loans or Graduate Tax?* Centre for Higher Education Studies. Institute of Education London University: London.

*Financing...*, 1990

*Financing Higher Education: Current Patterns.* Paris: OECD.

*Higher...*, 1992

„Higher Education in Europe” 1992, nr 2.

**Hryniewicz J., Jałowiecki B., Mync A.** 1992

*Uciezka mózgow ze szkolnictwa wyższego i nauki. Raport z badań.* „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 8.

**Johansson O., Ricknell L.** 1987

*Study Assistance in Ten European Countries: Overview and Conceptual Framework.* University of Umea, National Association of Student Financial Aid Administration.

**Johnstone B.** 1989

*Sharing the Costs of Higher Education.* W: *Financial...*

**Morris M.** 1989

*Student Aid in Sweden: Recent Experience and Reform.* W: *Financial...*

*Rocznik...* 1991; 1992

*Rocznik statystyczny.* Warszawa: GUS.

*Student Loans...*, 1990

*Student Loans in Higher Education*, t. I, *Western Europe and the USA.* Paris: International Institute for Educational Planning.

**Świerzbowska-Kowalik E.** 1993

*Odpłatność za studia w opinii studentów.* Warszawa: Centrum Badań Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego (maszynopis).