

„Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 1/17/2001

PROBLEMY POMOCY FINANSOWEJ DLA STUDENTÓW

Pomoc materialna dla studentów w Europie. Debaty ostatnich lat i najnowsze tendencje*

W opracowaniu tym przedstawiono szeroki przegląd zagadnień związanych z pomocą materialną dla studentów¹, które były przedmiotem debat w ciągu ostatnich dziesięciu lat. W analizie skoncentrowano się głównie na latach dziewięćdziesiątych, chodziło bowiem o poruszenie kwestii najbardziej aktualnych, choć w niektórych krajach debaty mogą też dotyczyć innych spraw. Omówiono przede wszystkim zagadnienia związane z rolą czesnego w finansowaniu szkolnictwa wyższego, a także z rolą stypendiów i (lub) pożyczek w systemach pomocy materialnej dla studentów, koncentrując się głównie na kwestii wkładu własnego osób podejmujących studia. W centrum debat politycznych znajduje się także problem równowagi między pomocą dla studentów a pomocą dla rodzin. W tym kontekście często dyskutuje się o zasadzie samodzielności studentów. Istotnym elementem badań, które przeprowadza się w poszczególnych krajach, by ocenić skutki polityki w zakresie pomocy materialnej dla studentów, jest także efektywność tej polityki jako środka służącego zmniejszeniu nierówności w dostępie do szkolnictwa wyższego.

* Tekst ten jest rozdziałem opracowania EURYDICE, zatytułowanego *Pomoc materialna dla studentów szkół wyższych w Europie. Trendy i debaty* (tom I) z serii *Kluczowe problemy edukacji*, które zostało wydane w wersji polskiej przez Krajowe Biuro EURYDICE (The Information Network on Education in Europe), Warszawa 2000 (w tłumaczeniu Ewy Kolankowskiej). Jak stwierdzono we wstępie: „Niniejsze opracowanie, dotyczące pomocy materialnej dla studentów szkół wyższych, stanowi pierwszą pozycję nowej serii wydawniczej zatytułowanej *Kluczowe problemy edukacji*, która będzie publikowana obok innych analiz porównawczych prowadzonych przez sieć EURYDICE. Opracowania ukazujące się w tej serii będą w szczególności pogłębiały i poszerzały zagadnienia ujęte w raporcie pt. *Podstawowe dane o edukacji w Unii Europejskiej (Key Data on Education in the European Union)*” (przyp. red.)

¹ W części tego opracowania pt. *Definicje narzędzi statystycznych* podano, że “zgodnie z definicją przyjętą w kwestionariuszu UOE pomoc materialna obejmuje z jednej strony stypendia i inne formy pomocy, a z drugiej – pożyczki dla studentów” (przyp. red.)

Czesne

Pobieranie czesnego nie stanowi wspólnej cechy wszystkich europejskich systemów szkolnictwa wyższego. W krajach skandynawskich, w większości landów niemieckich, a także w Grecji, Luksemburgu i Austrii studia są bezpłatne. W pozostałych krajach czesne stanowiło zawsze jedno ze źródeł finansowania szkolnictwa wyższego. Nie było to jednak nigdy główne źródło funduszy, ponieważ w większości państw wpływy z czesnego od kilkudziesięciu lat pokrywają jedynie bardzo niewielki procent faktycznych kosztów.

Ogólnie rzecz biorąc, obecnie sytuacja jest dokładnie taka sama jak w okresie ustanawiania podstawowych struktur finansowania szkolnictwa wyższego i (lub) współczesnych systemów pomocy materialnej dla studentów. W tym okresie, w związku z potrzebą zwiększenia liczby młodych ludzi kształcących się w uczelniach, czesne uznawane było za barierę demokratyzacji. Część krajów zdecydowała się oferować bezpłatne kształcenie wszystkim, którzy mieli niezbędne do studiowania zdolności umysłowe. Wprowadzie w innych krajach opłaty zostały utrzymane, ich celem było jednak pokrywanie nie tyle faktycznych kosztów kształcenia, ile dodatkowych wydatków związanych z przyznawaniem kwalifikacji, wpisem, ubezpieczeniem itp.

W ciągu ostatnich dziesięciu lat w krajach Unii Europejskiej i EFTA/EOG coraz częściej były prowadzone debaty w sprawie czesnego. Towarzyszyły one reformom systemu pomocy materialnej dla studentów i (lub) finansowania szkolnictwa wyższego. Jednak na tym etapie tylko nieliczne kraje zmieniły swoje podejście do czesnego.

Argumenty przedstawiane w debatach

Propozycje reform obecnie obowiązujących rozwiązań w zakresie pomocy materialnej dla studentów wywołują poważne kontrowersje. Na ogół przytacza się takie same argumenty jak te, które doprowadziły na początku do zniesienia czesnego bądź utrzymania jego wysokości na bardzo niskim poziomie. Argumenty te opierają się założeniu, że należy zapewnić bezpłatny dostęp do szkolnictwa wyższego i zlikwidować wszelkie bariery finansowe równego dostępu. Obecnie zwolennicy czesnego twierdzą, że dopóki czesne służy odpowiednim celom, dopóty może ono być skuteczniejsze w zwalczaniu nierówności niż wówczas, gdyby zostało zniesione bądź utrzymane na niskim poziomie.

W dyskusjach nad kwestią czesnego pojawiły się cztery główne rodzaje argumentów.

● Argumenty natury finansowej

Zwolennicy czesnego twierdzą, że ma ono zasadnicze znaczenie dla finansowania szkolnictwa wyższego w czasach umasowienia edukacji i ograniczenia wydatków publicznych. Innymi słowy, partycypowanie studentów i ich rodzin w kosztach kształcenia uważa się za jedyny sposób pozwalający zapewnić kształcenie na odpowiednią skalę, nie uzależnione wyłącznie od funduszy publicznych. W obronie czesnego przytacza się również m.in. argument, że studia nie są jedynie inwestycją zbiorową, ale także indywidualną, oraz że z tej inwestycji korzysta w większym stopniu jednostka niż społeczeństwo. Zwolennicy czesnego uważają, że skoro kształcenie na tym szczeblu nie jest obowiązkowe, podjęcie studiów jest wynikiem indywidualnej decyzji, której koszty powinna ponieść jednostka.

Z tymi poglądami nie zgadzają się zwolennicy bezpłatności studiów. Podkreślają oni, że szkolnictwo wyższe należy traktować jako priorytet w wydatkach publicznych kraju ze

względu na zapewnianie społeczeństwu wykwalifikowanych kadr. Ta rola szkolnictwa wyższego przynosi liczne korzyści całemu społeczeństwu, uzasadnia to zatem wspólne pokrywanie całości kosztów związanych ze studiami. Uczelnie powinny otrzymywać większe fundusze z budżetu państwa, a wprowadzenie czesnego jest niezgodne z faktem, że inwestycja w studia jest przede wszystkim inwestycją społeczną.

● Argumenty natury politycznej

Zwolennicy czesnego wyrażają opinię, że – zgodnie z zasadami prywatyzacji i odpowiedzialności indywidualnej – w momencie wprowadzenia wysokiego czesnego studenci lub ich rodziny zajmują pozycję konsumentów w sytuacji rynkowej. Innymi słowy, w tym kontekście politycznym i finansowym uczelnie, które są uzależnione od czesnego, rywalizują ze sobą i starają się oferować studentom wysokiej jakości usługi. Skoro tego rodzaju inwestycja przynosi większe korzyści jednostce, bezpłatność studiów oznacza, że wszyscy podatnicy partycypują w finansowaniu usługi, która przynosi bezpośrednio korzyści tylko niektórym, a to uważa się za niewłaściwe.

Zwolennicy bezpłatności studiów podkreślają, że efekty uzyskiwane dzięki pobieraniu czesnego (np. wyższy poziom kształcenia, jeśli uczelnie rywalizują ze sobą) można osiągnąć innymi środkami (np. poprzez system bonów). Twierdzą oni również, iż siła, jaką zyskują studenci występując w roli konsumentów oraz wynikająca z tego rywalizacja między uczelniami może być niewskazana, ponieważ zakłada to współpracę i wymianę poglądów. Ponadto, skoro z inwestycji w studia korzysta całe społeczeństwo, jak najbardziej uzasadnione jest partycypowanie w kosztach tej inwestycji wszystkich podatników, stosownie do posiadanych środków.

● Argumenty natury społecznej

Zwolennicy czesnego twierdzą, że systemy, w których studia są bezpłatne można uznać za niesprawiedliwe, ponieważ działają one niezgodnie z logiką polityki wtórnego podziału. Ten argument opiera się na fakcie, że najbardziej upośledzone grupy społeczne wnoszą znaczny wkład w koszty kształcenia, a korzyści z tej inwestycji są zarezerwowane przede wszystkim dla studentów z uprzywilejowanych grup społecznych. Z kolei zwolennicy bezpłatności studiów utrzymują, że czesne działa jak bariera lub filtr utrudniający dostęp młodzieży z grup upośledzonych, ale nie z innych grup. Na to ich oponenci odpowiadają, że czesne wprowadza się zwykle wraz z osłonami państwa (np. zwolnieniem z opłat, obniżeniem opłat lub wprowadzeniem stypendiów), by nie blokować tymi opłatami dostępu dla młodzieży mającej bardzo niewielkie środki.

● Argumenty natury edukacyjnej

Zwolennicy czesnego podkreślają dwojakiego rodzaju korzyści. Po pierwsze, czesne gwarantuje, że młodzi ludzie poważnie potraktują decyzję o podjęciu studiów, ponieważ taka opłata jest nowym elementem, z którym studenci muszą się uporać w sposób nie mający precedensu na wcześniejszych etapach kształcenia. Po drugie, czesne maksymalizuje prawdopodobieństwo dobrych wyników w nauce, ponieważ inwestowanie własnych środków mobilizuje studentów do osiągania co roku lepszych wyników. Wprowadzenie czesnego, zwłaszcza gdy jest ono powiązane z osiągnięciami czy niepowodzeniami w nauce, powinno znacznie ograniczać liczbę lat potrzebnych do uzyskania dyplomu. Jeśli zatem czesne jest istotnym elementem decyzji, studia wybierać będą na ogół ci, którzy rzeczywiście wierzą w swe zdolności umysłowe.

Odpowiadając na te argumenty, przeciwnicy czesnego zwracają uwagę, że osiągnięcia w nauce są przynajmniej częściowo uzależnione od środowiska społeczno-ekonomicznego i warunków życia studenta. Studenci z uboższych środowisk potrzebują prawdopodobnie więcej czasu na uzyskanie dyplomu i są generalnie bardziej podatni na niepowodzenia. Jeśli czesne powiąże się z osiągnięciami lub postępami w nauce, studenci z tych środowisk znajdą się w gorszej sytuacji.

Tabela 1
Podsumowanie debat w sprawie czesnego

Aspekty	Argumenty za czesnym	Argumenty przeciw czesnemu
Względy finansowe	Czesne ma zasadnicze znaczenie dla finansowania szkolnictwa wyższego w czasach umasowienia edukacji i zmniejszenia wydatków publicznych.	
Inwestycja społeczna czy prywatna	Studia są zarówno indywidualną, jak i zbiorową inwestycją, która przynosi większe korzyści jednostce niż społeczeństwu. Jeśli studia są bezpłatne, wszyscy podatnicy ponoszą ich koszty, a tylko część korzysta z nich bezpośrednio.	Wprowadzenie czesnego oznacza pomijanie faktu, że studia są przede wszystkim inwestycją społeczną. Szkolnictwo wyższe jest priorytetem narodowym.
Środek wywierania presji na uczelnie	Studenci lub ich rodziny stają się konsumentami w sytuacji rynkowej. Uczelnie, które są uzależnione od czesnego, rywalizują ze sobą i starają się oferować studentom usługi o wysokiej jakości.	Wyższy poziom kształcenia czy konkurencyjność uczelni można osiągnąć innymi środkami.
Sprawiedliwość systemu	Podatnicy z najuboższych grup społecznych partycypują w inwestycji, która przynosi korzyści głównie jednostce, a studenci z grup upośledzonych stanowią niewielki odsetek.	Czesne stanowi barierę czy filtr utrudniający dostęp jedynie młodym ludziom z ubogich grup społecznych, a nie młodzieży z innych grup.
Mobilizowanie studentów do nauki	Czesne maksymalizuje prawdopodobieństwo osiągnięć, ponieważ indywidualna inwestycja mobilizuje studentów do osiągania co roku coraz lepszych wyników.	Motywację studenta można zapewnić innymi środkami.
Selekcja najzdolniejszych studentów	Jeśli czesne jest istotnym elementem decyzji o podjęciu studiów, będą je wybierać jedynie ci, którzy faktycznie wierzą w swoje zdolności umysłowe.	Jeżeli czesne połączy się z osiągnięciami w nauce, studenci z ubogich środowisk społecznych znajdą się w gorszej sytuacji.

Niezależnie od tego, jak solidne są argumenty przedstawiane na rzecz wprowadzenia lub podniesienia czesnego, pozostają one w sprzeczności z argumentami, które dominowały w momencie ustanawiania większości współczesnych systemów pomocy materialnej dla studentów. Z debat wynika również, że czesnego nie uważano nigdy jedynie za wkład w finansowanie studiów. Należy pamiętać, że w większości krajów europejskich polityka państwa wobec czesnego była opracowywana w powiązaniu z pomocą materialną dla studentów, ukierunkowaną na zwiększenie liczby przyjmowanych na studia. Jeśli wprowadza się lub podwyższa czesne, należy również ponownie przeanalizować pozostałe aspekty systemu pomocy materialnej.

Następstwa wprowadzenia czesnego

Argumenty przytaczane za czesnym lub, przeciwnie, za bezpłatnością studiów wskazują na to, że w trakcie debat sprawy zasadnicze giną w rozważaniach marginalnych. Podstawowe znaczenie mają te kwestie, które są nieuchronnym następstwem czesnego, tj. wielkość własnego wkładu w finansowanie studiów oraz zależność między czesnym a równym dostępem do studentów. Sprawami o marginalnym znaczeniu są: zakładane korzyści z czesnego (w tym bardziej efektywne kształcenie w wyniku rywalizacji między uczelniami), które można zapewnić innymi środkami, czynniki mobilizujące studentów do nauki i selekcja. Te argumenty mają znaczenie w debatach tylko wtedy, gdy dwie wyżej wymienione zasadnicze sprawy zostały rozwiązane.

Wielkość wkładu własnego w studia²

Kwestia wkładu własnego wynika z troski rządów o dyscyplinę budżetową i ma ona rzeczywiście istotne znaczenie w sytuacji umasowienia studiów i ograniczenia wydatków publicznych.

Sprawę tę można rozważać w aspekcie zależności między nakładami i zyskami, jakie studia przynoszą jednostce lub społeczeństwu³. Ogólnie rzecz biorąc, studia przynoszą korzyści całej zbiorowości – aby się o tym przekonać, wystarczy sobie przypomnieć, z jaką determinacją we wszystkich prawie krajach dąży się do zwiększenia lub utrzymania wskaźników skolaryzacji. Dziś

² Zwiększenie wkładu własnego ze strony osób podejmujących studia jest również jednym z zasadniczych elementów propozycji dotyczących wprowadzenia specjalnego podatku od absolwentów. Ta koncepcja jest wprawdzie znana ekspertom zajmującym się ekonomiką edukacji, nie pojawia się jednak w debatach politycznych toczonych obecnie w krajach Unii Europejskiej i EFTA/EOG. Jej główne założenia polegają na tym, że z punktu widzenia państwa czesne czy podatek od absolwentów ma tę zaletę, iż zapewnia doraźne wpływy do budżetu. W systemie pożyczek zakłada się, że państwo powinno na początku wykładać co najmniej takie środki, jakie przysznaje się w postaci stypendiów, a kwoty te zostaną spłacone dopiero później przez pożyczkobiorców. Pobieranie podatku wyłącznie od absolwentów oznacza natomiast, że byli studenci płacą za miejsca, które mają zająć studenci nowo przyjęci. Takie rozwiązanie będzie prawdopodobnie mniej chętnie akceptowane niż bezpośrednie wnoszenie opłaty za coś, co otrzymało się osobiście. Ponadto trudno ustalić, jak dalece wprowadzenie podatku pobieranego od absolwentów różniłoby się od podniesienia powszechnie obowiązujących stawek podatkowych, ponieważ absolwenci stanowią również tę grupę podatników, którzy będą najprawdopodobniej mieć wysokie zarobki i płacić wyższe podatki. Pod tym względem wkład, jaki wnoszą, jest bliższy wkładowi zbiorowemu niż indywidualnemu.

³ Należy zauważyć, że ta sprawa dotyczy nie tylko czesnego, ale także kosztów utrzymania studentów: im silniejsze jest przekonanie, że studia przynoszą korzyści jedynie studentom, tym bardziej oczekuje się, że wezmą oni na siebie pełny koszt swego kształcenia.

nie kwestionuje się tego, że we współczesnym społeczeństwie istotnym zadaniem jest zapewnienie wyższego wykształcenia jak największej liczbie młodych ludzi. Kwestia indywidualnych korzyści niewątpliwie rozwiązywana jest w poszczególnych krajach w sposób zróżnicowany – zależnie od takich czynników jak bezrobocie, które może dotyczyć większą lub mniejszą liczbę niewykwalifikowanych młodych ludzi, czy dochody, które mogą (ale nie muszą) być znacznie większe w przypadku absolwentów. W niektórych krajach konkluduje się często, że wyższe wykształcenie przynosi większe korzyści jednostce niż społeczeństwu. Ponieważ trudno ocenić, w jakiej mierze owo stwierdzenie jest prawdziwe, siła tego argumentu na rzecz czesnego jest bardzo względna. Nie można też z całą pewnością stwierdzić, że indywidualne korzyści są obecnie większe niż w okresie, gdy bezpłatność studiów była zasadą nie podlegającą dyskusji.

Uzasadnianie czesnego istnieniem zależności między korzyściami indywidualnymi i zbiorowymi wydaje się bardzo teoretyczne. Rządy interesuje przede wszystkim to, jak dalece społeczeństwo jako całość jest gotowe inwestować w studia. Niektórzy twierdzą, że akceptowalny dla ogółu poziom inwestycji zbiorowej zależy od liczby studentów. Dopóki stanowią oni mniejszość, dopóty społeczeństwo może ich uważać za niezbędną elitę, z której „korzysta” cały naród. W momencie jednak, gdy liczba studentów znacznie wzrasta (a zwłaszcza gdy stają się większością w społeczeństwie), ci podatnicy, którzy nie mają wyższego wykształcenia, zaczynają kwestionować sprawiedliwość systemu finansowania studiów ze środków publicznych. Ich wątpliwości w tej sprawie będą się tym bardziej nasilać, im większe będą korzyści jednostki pod względem wysokości zarobków i szans zatrudnienia. Od tego momentu coraz trudniej jest odrzucać wariant, który gwarantuje, że beneficjenci studiów płacą za ten przywilej. Jeśli chodzi o poziom inwestycji indywidualnej, będzie on niewątpliwie zależał od indywidualnych korzyści z wyższego wykształcenia, wyrażających się awansem społecznym, a także wysokością zarobków i szansami zatrudnienia.

Politycy powinni również rozważyć, w jakim stopniu czesne może podważać jedną z podstawowych zasad społeczeństwa europejskiego, a mianowicie zasadę równego dostępu do szkolnictwa wyższego. Wpływ, jaki zwiększenie wkładu własnego wywiera na zasadę równego dostępu, jest istotną kwestią, którą należy teraz bardziej szczegółowo rozważyć.

Zależność między czesnym a równym dostępem do studiów

Na ogół uważa się, że czesne stanowi barierę utrudniającą niektórym młodym ludziom dostęp do studiów.

Czesne to przede wszystkim bariera **finansowa**, jaką napotyka młodzi ludzie z rodzin o stosunkowo niewielkich dochodach. Świadczenia przyznawane w systemach pomocy uwzględniających istnienie tej bariery powinny się przyczyniać do jej „demontażu”. Z tego punktu widzenia bardziej sprawiedliwym rozwiązaniem mogłoby się wydawać ustanowienie systemu, w którym wysokość czesnego byłaby proporcjonalna do dochodów rodziny. Jeśli bowiem w danym systemie z czesnego zwalnia się tylko najuboższych, rodzinom z grup społecznych o przeciętnych dochodach (zbyt wysokich, by korzystać ze zwolnienia) będzie prawdopodobnie trudno znaleźć środki na pokrycie tych opłat. Jeśli tak, problem przenosi się jedynie do innej grupy społecznej.

Należy przypomnieć, że wszelkie mechanizmy przyznawania pomocy na pokrycie czesnego (w krajach, w których pobiera się takie opłaty) opierają się na kryterium dochodów rodziny, a w takich systemach trudno jest czasem prawidłowo zidentyfikować grupę społecz-

ną potrzebującą pomocy. Pomoc przyznaje się wówczas często na podstawie kryteriów stosowanych przy przyznawaniu stypendiów, co powoduje takie same problemy. Z kolei deklaracje podatkowe określają sytuację finansową rodziny na rok lub dwa lata przed ubieganiem się o pomoc, a ta sytuacja mogła się już zmienić; poza tym niektórzy ukrywają posiadane środki, uciekając się do oszustw podatkowych, co może prowadzić do tego, że świadczenia otrzymują osoby wcale nie potrzebujące pomocy. Podniesienie czesnego zaostrza jeszcze nieprawidłowości, które i tak już występują w większości systemów stypendialnych opartych na ocenie dochodów. Ciekawe jest więc, dlaczego tych zarzutów, często zgłaszanych pod adresem stypendiów, nie wykorzystują szeroko przeciwnicy czesnego.

Tak czy inaczej, zwolennicy czesnego powinni ostrożnie posługiwać się argumentem, że istnieją mechanizmy wtórnego podziału środków uzyskiwanych z czesnego, umożliwiające przekształcenie wpływów z tych opłat w pomoc dla najgorzej sytuowanych studentów. Wprawdzie kwoty uzyskiwane z opłat można faktycznie przeznaczać na pomoc materialną dla studentów, należy jednak pamiętać o nieprawidłowościach wynikających z korzystania z deklaracji podatkowych.

Czesne może także stanowić **barierę psychologiczną**. Jak wiadomo, przy rekrutacji na studia silnie działa mechanizm „reprodukcji społecznej” czy „samoodtwarzania się” warstw społecznych. Jeśli rodzice sami mają wyższe wykształcenie, większe jest prawdopodobieństwo, że ich dzieci też podejmą studia. W rodzinach z wyższym wykształceniem zdawanie na studia uważa się za normalną kolej rzeczy, a uniemożliwić mogą to jedynie trudności finansowe. W rodzinach, w których rodzice nie mają wyższego wykształcenia, podjęcie studiów jest czymś nowym, a nawet „rewolucją kulturalną”. Jeśli dostęp do studiów jest bezpłatny, studia stają się powszechnym prawem, i taką decyzję podejmuje się łatwiej, niezależnie od pochodzenia społecznego. I odwrotnie – obowiązek wnoszenia wysokich opłat czy konieczność ubiegania się o pomoc mogą się spotkać ze sprzeciwem ze strony rodzin.

W latach sześćdziesiątych zniesienie czesnego lub utrzymanie go na bardzo niskim poziomie uważano powszechnie w Europie za podstawowy element równości szans na podjęcie studiów. Młodym ludziom ze wszystkich środowisk społecznych trzeba było pokazać, że mogą podjąć studia, które nie są już zarezerwowane dla „elity społecznej”. Tego rodzaju przedsięwzięcia przyczyniły się do znacznego wzrostu liczby przyjmowanych na studia w wielu krajach europejskich⁴. Obecnie zaś w państwach odnotowujących znaczny wzrost liczby studentów powszechnie uznano, że dostęp do szkolnictwa wyższego nie jest już ograniczany pochodzeniem społecznym. Dzięki tej zmianie w świadomości społecznej rządy niektórych państw mogły sobie pozwolić na podniesienie czesnego, oczywiście wprowadzając przy tym mechanizmy pobierania tych opłat w wysokości uzależnionej od dochodów. Skoro we wszystkich klasach społecznych istnieje już świadomość, że studia nie są przywilejem mniejszości, czesne nie będzie już prawdopodobnie psychologiczną barierą demokratyzacji szkolnictwa wyższego. Ocena sytuacji w tym zakresie jest oczywiście sprawą delikatną. Dopiero najbliższe kilka lat rozwoju systemów, w których czesne zostało znacznie podniesione, pokaże, czy takie posunięcie ma wpływ na liczbę studentów oraz na równowagę społeczną wśród przyjmowanych na studia.

⁴ Te same przesłanki doprowadziły ostatnio do zniesienia czesnego dla większości studentów w Irlandii, a zmiana ta miała na celu usunięcie finansowych i psychologicznych barier dostępu do studiów.

Studentów można również „uniezależnić” od rodzin, oferując im pożyczki na pokrycie czesnego. W takiej sytuacji bariera psychologiczna z pewnością jednak pozostanie, będzie ona bowiem jedynie przesunięta z rodziców na samych studentów. Studenci muszą sami decydować, czy stać ich na taką inwestycję, mając świadomość, że ich rodziny mogą nie akceptować faktu zaciągania przez nich pożyczki. Ponadto rozwiązanie problemu pomocy na pokrycie czesnego poprzez wprowadzenie pożyczek oznacza konieczność ponownego rozważenia warunków przyznawania tego rodzaju pomocy oraz trudności, jakie to może spowodować (kwestia ta zostanie omówiona w następnej części opracowania).

Jeżeli wysokość czesnego oraz kwot przeznaczanych przez państwo na jego częściową lub całkowitą refundację jest powiązana z osiągnięciami w nauce, pojawiają się inne przeszkody. Młodzi ludzie decydujący się na podjęcie studiów muszą również rozważyć, czy są w stanie uzyskiwać dobre wyniki w nauce, a to może zniechęcić tych, którzy – bez żadnego obiektywnego powodu – mają skłonność do zaniżania swej wartości lub obawiają się, że nie są odpowiednio uzdolnieni, bez względu na swe faktyczne zalety. Ponadto, jeśli nawet powiązanie pomocy z wynikami w nauce może mobilizować do osiągania sukcesów, powstaje pytanie, czy sprawiedliwe jest wspomaganie tylko tych studentów, którzy osiągają dobre wyniki, podczas gdy ci, którzy potrzebują więcej czasu na osiągnięcie podobnych wyników, muszą ponosić koszty.

Stypendia czy pożyczki – stypendia i pożyczki

Systemy pomocy pieniężnej dla studentów są zróżnicowane i opierają się na różnych mechanizmach (wszystkie systemy pomocy materialnej obejmują stypendia lub pożyczki bądź łączą obie te formy).

W krajach, w których systemy pomocy obejmowały pierwotnie głównie stypendia dyskutuje się obecnie o pożyczkach, przedstawiając je jako formę, która może udoskonalić system pomocy. W ostatnich latach nasiliła się tendencja do wprowadzania pożyczek. Proponuje się różne rozwiązania, np. pożyczki wyłącznie dla studentów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, którzy nie mogą otrzymać stypendium, lub pożyczki dla wszystkich. Odmienne są także cele: wzrost liczby beneficjentów bez zwiększania wydatków publicznych, promowanie samodzielności finansowej studentów bądź też skłonienie potencjalnych studentów do tego, by poważniej zastanowili się nad tym, czy i na jakim kierunku chcą studiować, a równocześnie – mobilizowanie ich do ukończenia studiów w jak najkrótszym czasie, co pozwoli im zminimalizować swe zobowiązania z tytułu zadłużenia. Spośród wszystkich krajów rozważających wprowadzenie pożyczek (Belgia, Grecja, Hiszpania, Francja, Irlandia, Włochy, Austria, Portugalia i Wielka Brytania) jedynie Wielka Brytania faktycznie zmieniła swój system pomocy. W pozostałych krajach debaty utykają w martwym punkcie bądź – jeśli już zaoferowano pożyczki – nigdy nie zastąpiły one stypendiów ani nie stały się istotnym elementem systemu.

W krajach, w których przyznawano stypendia w połączeniu z pożyczkami lub same pożyczki debaty koncentrowały się na dwóch następujących kwestiach: wielkości dotacji państwowej oraz skutkach pożyczek zarówno dla studentów (spłata), jak i dla państwa (subsydiowanie odsetek i koszty administracyjne). W wyniku tych debat stopniowo zmieniano proporcje pomocy przyznawanej w postaci stypendiów i pożyczek, a także wysokość odsetek subsydiowanych przez państwo. W efekcie we wszystkich krajach, w których pożyczki stanowią istotną część systemu, rozważa się je ponownie, gdy raty osiągają taką wysokość, że studenci nie są w stanie ich spłacać.

Wszystkie argumenty przytaczane w takich debatach zostały w dużej mierze ukształtowane przez system, w którym się pojawiają lub który jest przedmiotem krytyki, i czasem bardzo trudno jest je rozdzielić. Poniżej staramy się podsumować najważniejsze argumenty przemawiające za stypendiami i pożyczkami.

Argumenty przytaczane w debatach

Argumenty przywoływane w debatach, w których zwolennicy stypendiów spierają się ze zwolennikami pożyczek, zależą na ogół od tych samych kwestii. Koncentrują się one na pozytywnych lub negatywnych skutkach stypendiów lub pożyczek w odniesieniu do innych części systemu bądź – alternatywnie – na kwestii zasad (czasem tych samych), które rozważa się w kontekście czesnego, np. zależności między inwestycją zbiorową a korzyścią indywidualną.

● Argumenty natury finansowej

W opinii zwolenników udzielania studentom pożyczek powinny one, przynajmniej teoretycznie, być tymi wydatkami publicznymi, które państwo „odzyskuje” w długim odcinku czasu poprzez raty spłacane przez studentów. Jeśli nawet państwo subsydiuje odsetki od pożyczek, wydatki są i tak mniejsze niż w przypadku stypendiów. Tak więc, ogólnie rzecz biorąc, kwota dostępna na pomoc dla studentów jest większa. Zdaniem niektórych pożyczki są także najlepszym mechanizmem pomocy, łączą bowiem pewien indywidualny wkład finansowy w studia z możliwością subsydiowania przez państwo. Subsydia państwa mogą mieć różną wysokość, w zależności od warunków w danym kraju czy środków własnych studenta.

Zwolennicy stypendiów twierdzą, że w praktyce koszty administracyjne pożyczek, w tym koszty powstające na skutek niespłacania rat, mogą w dłuższym okresie znacznie zmniejszyć oszczędności, jakie miały zapewnić same pożyczki.

● Argumenty natury politycznej

Zwolennicy stypendiów uważają, że są one oznaką zaangażowania państwa w finansowanie studiów czy zbiorową inwestycją w rozwój umiejętności. W związku z tym kraj oczekuje korzyści.

Oponenti, opowiadający się za pożyczkami, podkreślają, że studia są inwestycją zarówno indywidualną, jak i zbiorową, a więc część jej kosztów powinni pokrywać sami studenci. Ich zdaniem niewłaściwe jest to, że społeczeństwo jako całość ma płacić za usługę, która wprawdzie przynosi pośrednie korzyści wszystkim, ale głównie służy interesom mniejszości.

● Argumenty natury społecznej

Wyrażana jest opinia, że stypendia przyznawane na podstawie wysokości dochodów rodziców studenta są jedynym mechanizmem, który może pomóc podjąć studia młodym ludziom z upośledzonych środowisk społeczno-ekonomicznych. Natomiast w systemach pożyczkowych obawa przed zadłużeniem może skłaniać młodych ludzi z ubogich środowisk do porzucenia zamiaru idei pójścia na studia. Stypendia są formą pozytywnej dyskryminacji tych grup, odpowiednio rekompensującą ich upośledzenia społeczno-ekonomiczne. Zwolennicy stypendiów twierdzą również, iż pożyczki nie mają racji bytu, jeśli głównym celem systemu jest promowanie równego dostępu, ponieważ nie służą niwelowaniu nierówności społecznych.

Tabela 2
Podsumowanie debat w sprawie stypendiów i pożyczek

Aspekty	Argumenty za stypendiami	Argumenty za pożyczkami
Pozytywna dyskryminacja i zwalczanie nierówności	Stypendia rekompensują upośledzenia społeczno-ekonomiczne, a pożyczki nie przyczyniają się do zapewnienia równego dostępu do studiów, ponieważ nie są zaprojektowane tak, by kompensować nierówności. Perspektywa zaciągnięcia długu może zniechęcać studentów o skromnych środkach.	Warunki przyznawania stypendiów powodują problemy. Nie jest pewne, że pomoc dotrze do tych, którzy naprawdę jej potrzebują.
Inwestycja społeczna czy prywatna	Stypendia są polityczną oznaką zaangażowania państwa w finansowanie studiów.	Pożyczki są politycznym wyrazem poglądu, że studia są głównie inwestycją prywatną. Łączą one pewien indywidualny wkład w koszty studiów z możliwością subsydiowania przez ich państwo. W przypadku stypendiów wszyscy podatnicy partycypują w kosztach usługi, która przynosi bezpośrednio korzyści tylko niektórym.
Srodek zachęcający do podjęcia studiów	Stypendia zachęcają do podjęcia studiów tych młodych ludzi, którzy w innym wypadku próbowaliby od razu wejść na rynek pracy.	
Srodek zachęcający do podjęcia studiów na określonych kierunkach		Pożyczki są strategicznie bardziej użyteczne niż stypendia, ponieważ subsydiowanie lub umarżanie spłaty może być wykorzystywane jako środek zachęcający do podejmowania określonych rodzajów studiów lub studiów na określonych kierunkach.
Zasięg pomocy, koszty	Administrowanie pożyczkami może być bardzo kosztowne. Pierwotne nakłady kapitału są bardzo wysokie, nie można przewidzieć, jakiego rzędu kwoty nie zostaną spłacone, a to może powodować znaczne straty.	Pożyczki zmniejszają wydatki publiczne w porównaniu ze stypendiami, umożliwiając równocześnie korzystanie z pomocy większej liczbie studentów. Absolwenci mają zwykle dostatecznie wysokie zarobki, by spłacać pożyczki.
Odpowiedzialność studentów	Niezadowolające postępy w nauce mogą być „karane” formalnym wymogiem zwrotu stypendium.	Młodych ludzi skłania się do staranniejszego rozważenia swej decyzji o podjęciu studiów i mobilizuje do ukończenia ich w rozsądnym terminie. Osiągnięcia w nauce można wynagradzać przewidzianym formalnie w przepisach umorzeniem spłat. W systemach stypendialnych studenci mogą mylnie przypisywać pomocy przeznaczonej na studia cele, jakim służą inne formy pomocy.

Zdaniem oponentów zaś mechanizmy oceny dochodów (głównie deklaracje podatkowe rodziców) nie dają żadnej gwarancji, że tak właśnie będzie w praktyce oraz że pomoc niekoniecznie będzie docierać do studentów, którzy naprawdę jej potrzebują.

● Argumenty natury edukacyjnej

Zwolennicy stypendiów wierzą, że mogą one „przyciągnąć” przyszłych studentów, którzy bez tego rodzaju pomocy staraliby się wejść na rynek pracy bezpośrednio po szkole średniej. Są one więc szczególnie użyteczne w krajach starających się stworzyć wysoko wykwalifikowaną kadrę. Jedyny zarzut dotyczy tego, że mogą one również zachęcić do podjęcia studiów tych młodych ludzi, którzy mają bardzo słabe wyniki w nauce.

Zwolennicy pożyczek uważają ten rodzaj pomocy za bardziej efektywną niż stypendia formę zwiększania odpowiedzialności studentów, ponieważ państwo może i tak wynagradzać studentów uzyskujących dobre wyniki w nauce, zwiększając swój udział w spłacie odsetek czy nawet całkowicie umarzając dług. Te same środki można również wykorzystać do osiągnięcia innych celów, np. promowania określonych rodzajów czy kierunków studiów.

Zwolennicy stypendiów odpowiadają, że w takiej sytuacji pożyczki nie spełniają już pierwotnego celu pomocy, jakim było subsydiowanie dostępu do szkolnictwa wyższego, służą natomiast innym celom, np. wynagradzaniu osiągnięć w nauce.

Pożyczki skłaniają studentów do staranniejszego rozważenia swoich decyzji w momencie zdawania na studia i mobilizują ich do kończenia studiów w rozsądnym terminie, podczas gdy stypendyści mogą wykorzystywać otrzymywaną pomoc na inne cele niż studia. Dzięki swej elastyczności pożyczki są także rozwiązaniem bardziej ekonomicznym, ponieważ indywidualni studenci mogą występować o kwoty, jakich naprawdę potrzebują.

Zwolennicy stypendiów przedstawiają kontrargument, że przyznawanie stypendiów można obwarować formalnym wymogiem zwrotu środków, jeśli studenci nie uzyskają odpowiednich wyników w nauce lub będą niewłaściwie wykorzystywać pieniądze.

Omówienie argumentów

We wszystkich krajach, które w ramach pomocy przyznają głównie stypendia, podjęto debatę na temat wprowadzenia pożyczek, odmienne są natomiast rozważane cele i rozwiązania. We Flamandzkojęzycznej Wspólnocie Belgii i Hiszpanii pożyczki zamierzano oferować tym studentom, którzy nie są uprawnieni do stypendium. Badania przeprowadzone we Flamandzkojęzycznej Wspólnocie Belgii skłoniły jednak władze do zrezygnowania z tego zamiaru. Okazało się bowiem, że jeśli głównym celem wprowadzenia pożyczek ma być zapewnienie równego dostępu do studiów, działania należałoby ukierunkować na rodziny najuboższe. Banki prywatne były niechętne finansowaniu takiej inwestycji w kształcenie ze względu na zbyt duże ryzyko niespłacania pożyczek przez studentów. W tej sytuacji niezbędna była pomoc sektora publicznego. Jednak propozycja zastąpienia stypendiów pożyczkami państwowymi została odrzucona, głównie dlatego, że studenci podejmowaliby prawdopodobnie pracę zarobkową, by zmniejszyć swoje zadłużenie. To mogłoby z kolei niekorzystnie wpłynąć na ich wyniki w nauce, a w związku z tym pożyczki przyniosłyby efekty przeciwne do zakładanych. Ponadto uważano, że ewentualne niewywiązywanie się studentów z obowiązku spłaty pożyczek powodowałoby zbyt wysokie koszty administra-

cyjne dla państwa. W Hiszpanii debata w sprawie pożyczek była elementem szerszych rozważań na temat finansowania szkolnictwa wyższego.

W Irlandii pożyczki nie są bynajmniej nową kwestią. Na razie zwyciężają argumenty przeciw pożyczkom, które dotyczą przede wszystkim tego, że wprowadzenie pożyczek i administrowanie tym systemem jest kosztowne, a ponadto pożyczki mogą zniechęcić do podejmowania studiów młodzież z ubogich środowisk i powodują ryzyko niespłacania ich przez studentów. We Włoszech niepowodzenie przedsięwzięcia, jakim było udzielanie pożyczek za pośrednictwem banków, wynikało z nieefektywnego mechanizmu gwarantowania spłaty.

W Portugalii chodziło raczej o promowanie samodzielności finansowej studentów. Jednak, w obawie przed zadłużeniem, rodziny skrytykowały tę propozycję rządu, który nie był gotów występować jako gwarant pożyczek. We Francji celem wprowadzenia pożyczek było dotarcie z pomocą do większej części studentów, a tym samym także promowanie ich samodzielności finansowej. W tym kraju studentom zaoferowano pożyczki bankowe, od których odsetki były subsydiowane przez państwo. O ile część banków gotowa była udzielać pożyczek, o tyle oferta ta nie wzbudziła żadnego zainteresowania wśród studentów. Należy przyznać, że warunki pożyczek nie były szczególnie atrakcyjne. Doświadczenia dowodzą, że studenci zaciągają pożyczki oprocentowane wyłącznie wtedy, gdy naprawdę ich potrzebują. Ponadto przyznawanie pożyczek z myślą o promowaniu samodzielności finansowej studentów może wydawać się sprzeczne z zasadą pomocy dla rodzin w krajach, które utrzymują, że takiej pomocy udzielają.

W Wielkiej Brytanii zastąpienie stypendiów pożyczkami przyniosło, jak się wydaje, wyniki w dużej mierze zbliżone do oczekiwanych, choć część studentów jest nadal bardzo niechętna pożyczkom. Czyż można tłumaczyć ten sukces w kraju, w którym przygotowany czterdzieści lat wcześniej Raport Andersona wyraźnie sprzeciwiał się pożyczkom, i podczas gdy w innych państwach takie projekty napotykały trudności? Rozważając całościowo doświadczenia krajów, które próbowały wprowadzić pożyczki, można stwierdzić, że tylko gruntowna rewizja całego systemu pozwala zapewnić względny sukces przedsięwzięcia, jakim jest wprowadzenie pożyczek. Wielka Brytania różni się od innych państw przyznających głównie stypendia tym, że, po pierwsze, pożyczki dostępne są tam dla wszystkich, niezależnie od dochodu rodziny, a po drugie – rodziny nie mają obowiązku łożyć na utrzymanie swoich dzieci. Ponadto pożyczki wprowadzano stopniowo. Pierwszy etap polegał na „zamrożeniu” stypendiów na poziomie ich wartości nominalnej z 1990 r. i równoczesnym wprowadzeniu pożyczek uzupełniających, które wyrównywały różnicę między otrzymywaną kwotą stypendium a kwotą, jaką przyznano by studentom, gdyby stypendia były indeksowane. Kwoty samych pożyczek były indeksowane w ten sposób, że ostatecznie pomoc miała obejmować w równej proporcji pożyczkę i stypendium. W drugim etapie proces ten przyspieszono, a trzecim etapem było zaplanowanie całkowitego i systematycznego zastąpienia stypendiów pożyczkami. W tej sytuacji studenci nie mieli innego wyjścia poza zdaniem się na pożyczki. Niedawno system stał się jeszcze bardziej złożony, ponieważ studentów zobowiązano do częściowego pokrywania częściowego, przy czym wysokość tego wkładu zależy od dochodów rodziny. Część studentów będzie musiała zaciągać pożyczki, by pokryć czesne. Reformy w Wielkiej Brytanii jeszcze się nie zakończyły i na razie liczba studentów zaciągających pożyczki nie przewyższyła jeszcze liczby stypendystów. Na tym etapie trudno więc oceniać wpływ nowego systemu.

Z przeprowadzonej tu analizy wynika m.in., że jeśli pożyczki przeznaczone są wyłącznie dla studentów o skromnych dochodach – tj. tych, którzy nie są już uprawnieni do sty-

pendium (z powodu nieukończenia studiów w terminie bądź przekroczenia limitu wieku) lub chcą uzupełnić swoje dochody – istnieje znaczne ryzyko, że system nie będzie działał. Jednym z powodów jest to, że banki odmówią współpracy ze względu na prawdopodobieństwo niespłacenia długu, chyba że państwo zaoferuje im solidne gwarancje. Poza tym nie da się przewidzieć, w jakim stopniu spłaty studentów uzupełnią inwestycje kapitałowe, których wymaga fundusz pożyczek państwowych.

Studenci będą prawdopodobnie chętniej zaciągali pożyczki wówczas, gdy będą one dostępne dla wszystkich, niezależnie od sytuacji materialnej, i gdy państwo nie będzie przyznawać im pomocy w innej formie. Rozwój systemów pomocy w krajach skandynawskich, mających w tym zakresie długą tradycję, dowodzi, że jeśli tylko studenci mają inne możliwości uzyskiwania środków na utrzymanie, unikają oni pożyczania. W tym miejscu pozostaje jeszcze krótko rozważyć dwie kwestie: po pierwsze – czy wszyscy studenci mają taki sam stosunek do zaciągania pożyczek, czy też pożyczek unikają czasem studenci z określonych środowisk; po drugie – czy państwo jest w stanie pokrywać towarzyszące pożyczkom koszty, jeśli większość studentów skorzysta z prawa do pożyczek.

W systemach, które łączą stypendia z pożyczkami bądź przewidują tylko pożyczki, kontrowersje wzbudza poziom subsydiowania pożyczek przez państwo. W niektórych krajach skandynawskich zarysowała się tendencja do zwiększania wkładu państwa w stypendia zamiast płacenia odsetek od pożyczek, gdyż władze uświadomiły sobie, jak znaczne koszty dla budżetu wydatków publicznych pociągają za sobą subsydiowanie odsetek.

W innych krajach debaty koncentrują się raczej na kwestii wkładu własnego, którą rozważa się dokładnie tak samo jak omówioną wyżej kwestię czesnego. Zwolennicy zwiększenia wkładu własnego podkreślają, że studia są przede wszystkim inwestycją jednostki, a w związku z tym studenci muszą pokrywać koszty swego utrzymania w tym okresie. Takie podejście funkcjonowało od pewnego czasu w Islandii, co skłoniło absolwentów do żądania wyższych zarobków, by faktycznie uzyskać korzyści z inwestycji, w której kosztach musieli partycypować w coraz większym stopniu. Ten przykład wyraźnie dowodzi, że związek między korzyściami indywidualnymi a zbiorowymi kształtuje się odmiennie w zależności od warunków w danym kraju i okresie.

Kolejną kwestią wzbudzającą kontrowersje są warunki spłaty pożyczek. Czy wysokość spłacanych kwot należy powiązać z dochodami i czy powinno się określać maksymalną liczbę lat przewidzianych na spłatę? Te pytania są istotne; jeśli bowiem te kwoty są zbyt duże, studenci będą unikać pożyczek bądź nie spłacać rat, co będzie miało oczywiste reperkusje dla budżetu państwa. Spłaty powiązane z dochodami mają tę niewątpliwą zaletę, że nie powodują nadmiernego obciążenia dla absolwentów o niskich dochodach. Oznacza to jednak wydłużenie okresu spłaty – w niektórych wypadkach aż do czterdziestu lat – co może zniechęcać studentów do przyjmowania pożyczek, a państwo do ich wprowadzania. Ponadto wysokość rat zmienia się zależnie od dochodu absolwenta w danym czasie, a więc warunki spłaty ulegają gwałtownym zmianom i trudno je przewidzieć. Spłatę powiązaną z wysokością dochodów trudno również egzekwować w przypadku, gdy absolwenci pracują za granicą. Trudniej jest wówczas uzyskać informacje o zarobkach, które są niezbędne dla ustalenia wysokości spłat.

Dyskusje koncentrowały się również na traktowaniu pożyczek jako środka podnoszenia sprawności kształcenia. W Niemczech poziom subsydiowania odsetek od pożyczek zależy od tego, ile czasu zabiera studentom ukończenie studiów. Odsetki nalicza się studentom od momentu przekroczenia dozwolonego okresu studiów. W Holandii pomoc przyznaje się

w formie pożyczki. Jeśli studenci ukończą studia w ustalonym terminie, część pożyczki przekształca się w stypendium. Jeśli na ukończenie studiów potrzebują więcej niż sześć lat, muszą zwracać całą otrzymaną kwotę. W Islandii warunkiem uzyskania pożyczki jest zaliczenie poprzedniego semestru. W Finlandii natomiast odrzucono to podejście, argumentując, że wsparcie powinno pozostać formą autentycznej pomocy materialnej, a nie służyć jako nagroda za dobre wyniki w nauce. Rozwiązanie ukierunkowane na wynagradzanie za dobre wyniki zostało wprowadzone w Norwegii i następnie zlikwidowane, ponieważ faworyzowało bardziej „efektywnych” studentów.

W debatach porusza się także sprawę wpływu pomocy materialnej dla studentów na wskaźnik skolaryzacji. W Holandii powiązanie pomocy materialnej z wynikami w nauce doprowadziło do zauważalnego zmniejszenia liczby studentów otrzymujących pomoc. Towarzyszył temu niewielki spadek liczby przyjmowanych na studia, co jest prawdopodobnie wynikiem trendów demograficznych. W tej sytuacji trudno jest wyciągnąć ogólne wnioski z doświadczeń holenderskich.

Pomoc dla rodzin

Analiza debat nad pomocą materialną dla studentów byłaby niekompletna bez rozważenia kwestii równowagi między pomocą dla studentów a pomocą dla ich rodziców. Naturalnie sprawa ta jest przedmiotem dyskusji jedynie w krajach, w których systemy pomocy przewidują świadczenia dla rodzin w postaci dodatków rodzinnych i (lub) ulg podatkowych. Kraje, które zlikwidowały ten komponent pomocy (bądź nigdy go nie wprowadziły) nie planują zmian w tym zakresie. W debatach wyłoniły się dwie kwestie: po pierwsze – konieczność precyzyjnego zdefiniowania celu pomocy przyznawanej rodzinom, po drugie – istnienie wewnętrznej sprzeczności między zgłaszanymi przez studentów żądaniem większej autonomii i samodzielności finansowej a pomocą przyznaną bezpośrednio rodzinom.

Pomoc dla rodzin trudno jest uwzględnić w dyskusjach na temat pomocy materialnej dla studentów również dlatego, że pomoc dla rodzin jest elementem szerszego kontekstu, jaki tworzy budżet dodatków rodzinnych i system podatkowy. Na uwagę zasługuje kilka kwestii stanowiących podłoże debaty nad pomocą dla rodzin.

Kontrowersje koncentrują się przede wszystkim na złożoności systemu pomocy materialnej dla studentów, która obejmuje pomoc dla rodzin. Te liczne i zróżnicowane formy pomocy w istocie tworzą nieco pogmatwany system. Należy pamiętać, że pomoc dla rodzin obejmuje następujące formy: dodatki rodzinne, odliczenia od dochodu lub zwolnienia z podatku z tytułu utrzymywania studiującego dziecka bądź pokrywania wpisowego i czesnego, a także odliczenia i ulgi od podatku z tytułu przekazywania środków na utrzymanie studentów. W większości państw przyznających pomoc dla rodzin łączy się kilka takich świadczeń.

W kilku krajach co jakiś czas postuluje się również uproszczenie systemu pomocy dla rodzin studentów. W Holandii tego rodzaju naciski doprowadziły w 1986 r. do zlikwidowania tej pomocy.

Zarzuty dotyczą także ulg podatkowych proporcjonalnych do wysokości dochodów. Argumentem tym posługują się np. organizacje studenckie w krytyce systemu, przedstawiając na tej podstawie propozycje form pomocy przyznawanej bezpośrednio studentom (w postaci podstawowych świadczeń, niezależnych od wysokości dochodu). Przy rozważaniach, czy ulgi podatkowe są sprawiedliwe, warto niewątpliwie pamiętać o tym, że

celem niektórych świadczeń w ramach tej pomocy nie było finansowanie kształcenia studentów ani też ich kosztów utrzymania. Takie były m.in. konsekwencje wprowadzenia uig, ale nie pierwotne cele polityczne. Środki podatkowe miały ściśle koncentrować się na tej części prywatnego dochodu obywatela, którą można opodatkować w rozsądnych granicach, by z tych wpływów finansować wydatki zbiorowe. Władze wykorzystują jednak te mechanizmy po to, by zmniejszyć obciążenia finansowe, jakie spoczywają na rodzinach w związku z kształceniem dzieci, przy czym niejednokrotnie pomoc ta jest rozszerzana na dzieci w wieku powyżej 18 lat, dopóki studiują, pozostając na utrzymaniu rodziców.

Bliższy związek z pomocą dla studentów mają istniejące w niektórych krajach przepisy, na mocy których od podatku odliczać można chesne (i inne faktyczne wydatki związane ze studiami). Wszystkie te rodzaje świadczeń są również istotnym elementem debaty na temat sprawiedliwości ulg podatkowych. Jednak stosowanie kryteriów podatkowych powiązanych z zasadami przyznawania pomocy materialnej dla studentów w ocenie tych mechanizmów nie jest bynajmniej prostą sprawą.

W związku z istnieniem wielu różnych świadczeń dyskusje nad pomocą dla rodzin studentów są również bardzo złożone w wymiarze międzynarodowym. W poszczególnych krajach inna jest zarówno wysokość, jak i charakter ulg podatkowych przyznawanych w ramach pomocy dla rodzin. Ponadto w różnych krajach tych samych terminów używa się czasem dla oznaczenia różnych zjawisk. Na przykład w Niemczech wprowadzona ostatnio zmiana, polegająca na umieszczeniu dodatków rodzinnych w zakresie przepisów podatkowych nie oznacza, że rodziny nie płacące podatków z powodu zbyt niskich dochodów są pozbawione pomocy – otrzymują one w gotówce to, czego nie mogą zaoszczędzić poprzez ulgi podatkowe. W Belgii, na mocy nowych przepisów uchwalonych na początku lat dziewięćdziesiątych, ulgi podatkowe zastąpiono zwolnieniem z opodatkowania, co oznacza ten sam poziom oszczędności dla wszystkich podatników, a tym samym zlikwidowanie polaryzacji pomocy. Na uwagę zasługują również zmiany we Włoszech. Zlikwidowano tam ostatnio dodatki rodzinne na dzieci w wieku powyżej 18 lat i ograniczono możliwości korzystania z ulg podatkowych, a równocześnie znacznie podniesiono wysokość odliczeń od podatku. Dzięki temu uproszczeniu system stał się bardziej przejrzysty i sprawiedliwy. Wynika z tego, że odpowiedzią na zarzuty o niesprawiedliwości ulg podatkowych nie musi być całkowite zlikwidowanie pomocy dla rodzin, ponieważ sprawiedliwość można zapewnić poprzez zmianę tej czy innej formy pomocy.

Warto także rozważyć kwestię równowagi między ulgami podatkowymi a chesnym. W niektórych krajach podniesienie pokrywanego przez rodziny chesnego zostało zrekomensowane możliwością korzystania z odpowiednich ulg podatkowych. Zmniejsza to zarówno wpływy podatkowe do budżetu państwa, jak i faktyczną wysokość wkładu własnego, do którego zwiększenia zmierza często zmiana polegająca na podniesieniu chesnego. Chcąc ustalić wysokość ulg podatkowych, jakie mogą być przyznane, władze muszą ocenić, w jakim stopniu młodzi ludzie i ich rodziny są gotowi łożyć na pokrycie kosztów studiów. W tym momencie wracamy do zakresu finansowania studiów z wkładu własnego. Ta kwestia jest ściśle powiązana z wielkością wkładu własnego studentów w finansowanie kosztów swego utrzymania podczas studiów.

Mówiąc bardziej ogólnie, zapewnianie pomocy rodzinom (a zwłaszcza dodatków rodzinnych) w ramach systemu pomocy materialnej dla studentów prowadzi do pytania o cel tej pomocy. Czy celem powinno być wspomaganie rodzin w zaspokajaniu ich potrzeb (w taki sam sposób, jak stypendia mają wspomagać studentów), czy też zmniejszenie ob-

ciężen finansowych związanych ze studiującymi dziećmi? Odpowiedź na to pytanie ma znaczenie decydujące. W pierwszym przypadku pomoc powinna być bardziej powiązana z dochodami rodziców, w drugim natomiast musi być niezależna od tych dochodów. Pierwszy model pomocy dla rodzin funkcjonuje w kilku krajach. Rodzice otrzymują dodatki w wysokości odwrotnie proporcjonalnej do swych dochodów, a zatem dodatki są wyższe dla najuboższych. Takie rozwiązanie może prowadzić m.in. do tego, że rodzice będą zachęcać swe dzieci do studiowania, by zachować te świadczenia. Tak więc, pośrednio, taka procedura może wydatnie wspierać działania na rzecz likwidacji tradycyjnych barier społecznych i psychologicznych, jakie zwykle napotykać młodzi ludzie z upośledzonych środowisk. Z tych samych względów może ona przyczyniać się do respektowania zasady równego dostępu do studiów, co tak trudno osiągnąć w praktyce.

Częściej spotykany jest drugi model pomocy dla rodzin, czyli przyznawanie pomocy niezależnie od dochodów rodziny. W tej sytuacji wyłania się jednak nowa kwestia, związana z emancypacją młodych ludzi. Przyznawanie ryczałtowych świadczeń, by zmniejszyć obciążenia finansowe spoczywające na rodzicach w związku z kształceniem małych dzieci, może być uzasadnione, ponieważ dzieci te są całkowicie na utrzymaniu swych rodzin. W przypadku studentów, którzy mają prawo pragnąć samodzielności finansowej i w niektórych krajach podejmują w tym celu pracę zarobkową, adekwatność takiej pomocy jest dyskusyjna. W państwach skandynawskich pomoc przyznawana w jednej formie bezpośrednio studentom, niezależnie od dochodów rodziców, jest oznaką tego, że powinno się ich uważać za finansowo samodzielnych. Czy zapewnianie w innych krajach takich samych świadczeń rodzicom, a nie samym studentom, jest odpowiednim rozwiązaniem? Im większa jest samodzielność finansowa studentów, tym mniej odpowiednie wydają się te formy pomocy dla rodzin.

Debaty o samodzielności finansowej studentów stały się najważniejszym czynnikiem prowadzącym do zlikwidowania pomocy dla rodzin w Holandii. Obecnie organizacje studenckie w innych krajach europejskich, np. Flamandzkojęzycznej Wspólnocie Belgii, Francji i Niemczech, domagają się uznania samodzielności finansowej studentów i proponują, by przekształcić całą przyznaną pomoc w podstawowe świadczenie socjalne, całkowicie niezależne od wysokości dochodów rodziców. W tych trzech krajach propozycje studentów nie zostały zaakceptowane, ponieważ uznano je za nierealistyczne. Rozważając tę kwestię, warto mieć na uwadze, że jeśli nawet cała pomoc przyznawana w tych krajach studentom – w postaci stypendiów, pożyczek, dodatków rodzinnych, ulg podatkowych itp. – zostałaby włączona do jednego budżetu, budżet ten nie zapewniłby wystarczającej pomocy wszystkim studentom. A to dlatego, że w systemie ukierunkowanym na samodzielność finansową studentów, który zakłada taką samą pomoc dla wszystkich, niezależnie od dochodów rodziny, należy podnieść świadczenia do takiego poziomu, który pozwala na pokrycie kosztów utrzymania studentów.

Równy dostęp do studiów i mobilność społeczna

Zapewnienie równego dostępu do studiów jest podstawową zasadą funkcjonowania wszystkich systemów pomocy materialnej dla studentów. We wszystkich krajach zasada ta przełożyła się na konkretny cel, jakim jest usuwanie barier finansowych stojących przed odpowiednio uzdolnionymi młodymi ludźmi, którzy chcą studiować. Niektóre kraje postawiły sobie cel bardziej ambitny, tj. zapewnienie równowagi społecznej w rekrutacji na studia, co oznacza osiągnięcie podobnych wskaźników dla młodzieży ze wszystkich środowisk spo-

tecznych. W zależności od kraju, działania zmierzające do realizacji tego celu służą zwalczaniu elitaryzmu bądź podejmowane są w imię mobilności społecznej. W obydwu wypadkach idea jest taka sama – chodzi o usunięcie nie tylko przeszkód finansowych, ale także barier psychologicznych, jakie napotykają młodzi ludzie z upośledzonych środowisk społecznych.

Zmiany w proporcjach studentów pochodzących z różnych środowisk społecznych pozwalają ocenić, czy te bariery rzeczywiście zostały zlikwidowane, a wyznaczony cel osiągnięty. Kraje zmierzające poprzez swój system pomocy materialnej do większej mobilności społecznej dokładnie monitorowały istniejące tendencje. Danymi dotyczącymi zmian proporcji studentów z poszczególnych grup społecznych dysponują jednak także kraje, w których głównym celem jest usunięcie przeszkód finansowych w studiowaniu, warto więc porównać zestawienia z różnych państw. Pozwoli to odpowiedzieć na następujące podstawowe pytanie: czy zasadniczą rolę w usuwaniu psychologicznych barier dostępu do szkolnictwa wyższego odgrywają środki o charakterze finansowym? Jeśli tak, to czy w pewnych warunkach jest to bardziej prawdopodobne niż w innych?

Wprawdzie w ciągu ostatnich trzydziestu lat liczba studentów we wszystkich krajach Unii Europejskiej i EFTA/EOG znacznie wzrosła, ale zjawisku temu nie towarzyszyło znaczące zmniejszenie nierówności w dostępie do szkolnictwa wyższego⁵. Stwierdzenie to nie powinno jednak prowadzić do zanegowania wartości systemów pomocy materialnej dla studentów. W rzeczywistości we wszystkich krajach systemy te przyczyniły się niewątpliwie w ten lub inny sposób do wzrostu odsetka kształcących się w szkolnictwie wyższym w stosunku do łącznej liczby ludności. Umożliwiły one ponadto młodzieży z upośledzonych środowisk społecznych podjęcie studiów. Poniżej zostaną przeanalizowane uwarunkowania, które pomogą wyjaśnić utrzymywanie się nierówności w dostępie do kształcenia na poziomie wyższym mimo wzrostu liczby studentów w poszczególnych krajach, wskazując równocześnie, że nie we wszystkich państwach można je interpretować jednakowo.

Dysproporcje w odsetkach studentów pochodzących z różnych grup społecznych są wynikiem dwojakiego mechanizmu selekcji społecznej. Pierwszy etap selekcji następuje na niższych szczeblach systemu edukacji. Im bardziej „społecznie selektywne” są te szczeble, tym trudniej jest dzieciom z upośledzonych środowisk społecznych przechodzić ze szkół średnich do szkół wyższego stopnia. Drugim etapem jest rekrutacja na studia: wśród tych, którzy ukończyli szkołę średnią drugiego stopnia i mają kwalifikacje uprawniające do przyjęcia na studia, proporcjonalnie mniejszy odsetek będą stanowić młodzi ludzie ze środowisk upośledzonych.

W większości krajów starano się ograniczyć selekcję społeczną na pierwszym etapie. Poprzez zmiany strukturalne w systemie oświaty umożliwiono młodym ludziom z upośledzonych środowisk osiągnięcie poziomu umiejętności wymaganego do podjęcia studiów. Ten pierwszy krok wydaje się najważniejszy.

Jeśli chodzi o drugi etap selekcji, w momencie rekrutacji na studia, w większości krajów w dużym stopniu zredukowano nierówności między kobietami a mężczyznami. Nadal istnieją natomiast wyraźne dysproporcje w odsetkach studentów pod względem pochodzenia społecznego, a zwłaszcza poziomu wykształcenia rodziców.

⁵ Czytelnicy zainteresowani bardziej szczegółowymi informacjami powinni zapoznać się ze wskaźnikami F19 przedstawionymi i omówionymi w raporcie *Key Data on Education in the European Union, 1997* („Podstawowe dane o edukacji w Unii Europejskiej, 1997”), opublikowanym przez Komisję Europejską (Biuro Urzędowych Publikacji Wspólnot Europejskich), Luksemburg 1998.

Wśród państw zmierzających głównie do usunięcia finansowych barier dostępu do studiów jednym z tych, w których odsetki kształcących się w szkolnictwie wyższym nie odzwierciedlają przekroju społecznego jest Belgia. Należy jednak podkreślić, że w tym kraju kwoty przeznaczane na pomoc materialną dla studentów z ubogich rodzin zmniejszyły się wyraźnie w ciągu ostatnich dziesięciu lat. W Hiszpanii natomiast wraz ze zmianą wskaźników skolaryzacji zmniejszyły się różnice między środowiskami społecznymi w dostępie do szkolnictwa wyższego. Ten trend był jednak niewątpliwie spowodowany w większym stopniu wyraźnym wzrostem nakładów z budżetu państwa na szkolnictwo wyższe (co pozwoliło znacznie obniżyć czesne) niż wprowadzeniem określonych rozwiązań w ramach pomocy materialnej dla studentów. We Francji odnotowano różnice w czasie trwania wybieranych studiów – młodzi ludzie z lepiej sytuowanych rodzin wybierają studia, które trwają dłużej, a młodzież z grup upośledzonych preferuje studia krótsze.

Jedynie w dwóch krajach badania potwierdzają stałe zmniejszanie się dysproporcji wśród przyjmowanych na studia. Tymi krajami są Irlandia i Szwecja, gdzie najwyższy priorytet ma mobilność społeczna. W Irlandii liczba studentów wzrosła skokowo w ciągu ostatnich dwudziestu lat. Wprawdzie nadal istnieją znaczne różnice w proporcjach studentów pochodzących z różnych środowisk społecznych, dysproporcje wśród rekrutowanych na studia zostały zredukowane. W Szwecji skład społeczny populacji studenckiej w ciągu ostatnich trzydziestu lat zmienił się. Aż 40% studentów twierdzi, że nie podjęłoby studiów bez pomocy materialnej, a zatem system pomocy przyczynił się do zredukowania nierówności w dostępie do studiów.

Również w Holandii liczba studentów z upośledzonych środowisk wzrosła bardziej niż łączna liczba studentów. Jednak w tym kraju nie można jednoznacznie wykazać bezpośredniej zależności między tym trendem a zmianami zasad i form pomocy materialnej dla studentów.

Dania jest niewątpliwie krajem, w którym państwo zainwestowało najwięcej w pomoc materialną dla studentów, oferując większości stypendia w połączeniu z pożyczkami, przy czym stypendia mają tam duży udział w pomocy. Państwo finansuje dużą część kosztów związanych zarówno z kształceniem, jak i z utrzymaniem młodzieży. Ponadto system pomocy uważa się od dawna za mechanizm zachęcania młodych ludzi z upośledzonych środowisk społecznych do podejmowania studiów. Jednak wyniki badań przeprowadzonych w tym kraju napawają mniejszym optymizmem w kwestii możliwości eliminowania nierówności w dostępie do studiów poprzez system pomocy materialnej – nie można tam bowiem stwierdzić bezpośredniej zależności między poziomem pomocy a odsetkiem studentów pochodzących z uboższych grup społecznych. Studenci z tych grup stanowią wciąż zbyt mały odsetek, choć wkład rodziców w koszty ich utrzymania jest minimalny. Mimo niemal całkowitego zlikwidowania przeszkód finansowych bariery o charakterze psychologicznym nadal odgrywają bardzo istotną rolę. Znaczenie tych przeszkód można częściowo tłumaczyć pewnymi aspektami sytuacji społecznej w tym kraju. Dania nie należy do państw, w których studia stanowią atrakcyjną ofertę jako jedyna droga awansu społecznego. Dość wysokie zasiłki dla bezrobotnych są dla niektórych bardziej „pojętne” niż stypendium studenckie, zwłaszcza dla młodych ludzi z tych środowisk społecznych, w których studia nie są tradycyjnie normą. Takie nastawienie pogłębia jeszcze fakt, że wyższe wykształcenie nie zapewnia imponujących korzyści zawodowych w postaci znacznie wyższych zarobków. Podobnie jak w innych krajach skandynawskich, różnice między zarobkami absolwentów o najwyższych kwalifikacjach a zarobkami pozostałych pracowników są w Danii mniej wyraźne niż w innych państwach Unii Europejskiej.

Podobne problemy stara się obecnie rozwiązać Finlandia – dyskutuje się tam nad tym, jak zachęcić do podejmowania studiów bez podnoszenia stypendiów. W tym celu władze zamierzają pozbawić zasiłków dla bezrobotnych tych młodych ludzi, którzy nie chcą studiować. To rozwiązanie może zmienić stosunek młodzieży do kontynuowania nauki po upływie kilku lat. Z tym samym problemem boryka się także Islandia, gdzie absolwenci uczelni coraz częściej domagają się wyższych zarobków. Ich zdaniem indywidualny wysiłek, jakiego wymagają studia, powinien znaleźć odzwierciedlenie w większych różnicach między zarobkami absolwentów i pracowników nie mających wyższego wykształcenia.

Przeprowadzona tu analiza dowodzi ponownie, że nie można interpretować czy oceniać danej sytuacji bez uwzględnienia innych zmiennych, które wyznaczają kontekst polityczny i społeczno-gospodarczy.

Do krajów, które od dawna zwalczają elitaryzm w szkolnictwie wyższym należą także Włochy. Początkowo uważano, że środkiem umożliwiającym osiągnięcie tego celu będzie niemal bezpłatny dostęp do studiów, ale wnioski, jakie wyciągnięto tam na początku lat dziewięćdziesiątych, były przygnębiające: 90% studentów pochodziło z lepiej sytuowanych grup społecznych. Warto wszakże zwrócić uwagę, że jedynym rozwiązaniem, jakie wprowadzono, by zwiększyć dostęp do studiów młodzieży z warstw upośledzonych, były prawie bezpłatne studia i usługi żywieniowe dla wszystkich. Sytuacja gospodarcza była jednak na tyle niekorzystna, że do niedawna pomoc stypendialna miała minimalny wymiar pod względem zarówno liczby uprawnionych, jak i przyznawanych kwot. Również ze względu na te uwarunkowania ekonomiczne osiągnięcia w nauce pozostawały przez długi czas kryterium przyznawania stypendiów studenckich dla najuboższych. Ta najważniejsza bariera psychologiczna dla uboższych grup społecznych została zlikwidowana dopiero niedawno. Sytuacja we Włoszech dowodzi, że bezpłatność kształcenia na tym szczeblu nie wystarczy, by studia stały się bardziej zachęcającą ofertą dla młodych ludzi z upośledzonych środowisk, zwłaszcza gdy ich ewentualną atrakcyjność ogranicza powiązanie stypendiów z osiągnięciami w nauce już na etapie przyjęcia na studia. Upłynie kilka lat, zanim będzie można ocenić, w jakim stopniu rozwiązania wprowadzone ostatnio w tym kraju (czesne powiązane z wysokością dochodów, zniesienie kryterium ocen ze szkoły średniej, warunkującego wcześniej przyjęcie na studia, ograniczenie usług dostępnych dla wszystkich i podniesienie stypendiów) przyczynią się do ograniczenia selekcji społecznej w momencie rekrutacji na studia.

Na zakończenie jeszcze jedna uwaga. Często twierdzi się, że wprowadzenie pomocy materialnej w postaci pożyczek może utrudniać respektowanie zasady równego dostępu do studiów, ponieważ zadłużenia obawiają się najbardziej młodzi ludzie z upośledzonych środowisk. Dotychczas jednak nie przeprowadzono dogłębnej analizy tego zagadnienia.

Formy pomocy dla studentów a mobilność międzynarodowa

Obserwowanemu obecnie zjawisku rozszerzania się możliwości studiowania za granicą towarzyszy rosnąca mobilność studentów. Radykalny wpływ tej internacjonalizacji nie ogranicza się wyłącznie do kalendarzy akademickich, struktury programów nauczania i mechanizmów uznawania kwalifikacji akademickich. W tej sytuacji powstaje również pytanie, czy studenci mogą zachować prawo do pomocy w trakcie studiów za granicą i, odwrotnie, czy studenci-cudzoziemcy mogą korzystać ze świadczeń systemu pomocy w danym kraju.

Rozważania nad tą sprawą znajdują się nadal na bardzo wczesnym etapie, jeśli nie liczyć małych krajów, w których studia za granicą stały się długoletnią tradycją. Zjawiska tego nie można jednak pomijać. Podstawą polityki przygotowanej w odpowiedzi na rosnącą mobilność musi być spójność rozwiązań i współpraca między krajami. Tworzenie takiej polityki będzie również wymagać dogłębnierzego poznania organizacji systemów pomocy w poszczególnych państwach.

W prowadzonych obecnie debatach na temat pożyczek dla studentów, w kontekście warunków spłat pojawia się kwestia absolwentów pracujących poza swoim krajem. Jeśli bowiem absolwenci pracują za granicą, a roczne raty są powiązane z dochodami (przy czym tę właśnie metodę zaleca się najczęściej, by uniknąć nadmiernego zadłużenia pożyczkobiorców), trudno jest prawidłowo egzekwować spłaty czy nawet prowadzić odpowiedni rejestr indywidualnych przypadków.

*

W dzisiejszych czasach coraz większego znaczenia nabierają kwalifikacje zawodowe wymagane w świecie pracy, a także umiejętności potrzebne do tego, by znaleźć swoje miejsce w głównym nurcie życia społecznego i kulturalnego. W tej sytuacji potrzeby w zakresie kształcenia i doksztalcania będą jeszcze wzrastać. W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat szkolnictwo wyższe przeżyło kilka „rewolucji”, związanych ze zwiększeniem liczby studentów oraz zmianą metod administrowania uczelniami i zarządzania studiami. Wraz z rozwojem idei uczenia się przez całe życie wzrastać będzie popyt na kształcenie, a tym samym presja na szkolnictwo wyższe, by zaspokoilo ten popyt. Z tych właśnie względów istotną cechą systemów edukacji w krajach europejskich pozostawała zawsze zasada egalitaryzmu, a obecnie jej znaczenie może tylko wzrastać. Dążąc do osiągnięcia tego celu oraz do podniesienia poziomu edukacji wszystkich obywateli, politycy muszą stale eliminować napięcia, które mogą zakłócić równowagę między wkładem państwa i własnym wkładem w studia.

Z analiz przedstawionych w niniejszym opracowaniu wynika, że metody rozwiązywania tych napięć są różnicowane i zależą od uwarunkowań w danym kraju. Zamieszczając tu szerokie informacje o rozwoju systemu pomocy dla studentów w różnych krajach w ciągu ostatnich trzydziestu lat, autorzy opracowania starali się wyposażyć w dane potrzebne do dalszych rozważań te wszystkie osoby, które działają na rzecz rozszerzania dostępu do szkolnictwa wyższego dla wszystkich obywateli. Autorzy nie twierdzą oczywiście, że w opracowaniu wyjaśniono wszystkie istotne kwestie dotyczące omawianej tu problematyki. Opracowanie spełni jednak swój cel, jeśli pogłębi wzajemne zrozumienie i zachęci do dalszych rozważań nad tą tak istotną problematyką.