

NOTA INFORMACYJNA

Pożyczki na cele edukacyjne

Badanie programów pożyczek na cele edukacyjne w 33 krajach pozwala określić dobre praktyki dotyczące ich efektywnego opracowania i realizacji

Efektywny program pożyczkowy musi znaleźć równowagę między kosztami i zakresem stosowania: jeżeli koszt pożyczki będzie zbyt wysoki, nikt nie będzie chciał jej zaciągać. Mimo tego, iż rządy nie są bankami, to oferują lub wspierają pożyczki na różne cele, także na edukację lub szkolenia; muszą także dbać o znalezienie właściwej równowagi.

Cedefop przeanalizował ⁽¹⁾ 35 programów pożyczek na cele edukacyjne w krajach Europy ⁽²⁾, badając ich formy i zakres stosowania. Chociaż żaden program nie jest idealny, z badania wynikają interesujące wnioski dotyczące cech charakteryzujących udane programy pożyczek na cele edukacyjne.

Mimo tego, iż rządy nie są bankami, to oferują lub wspierają pożyczki na różne cele, także na edukację lub szkolenia; muszą także dbać o znalezienie właściwej równowagi

Jak można dowiedzieć się o pożyczkach

Rzut oka na programy pożyczkowe na cele edukacyjne pokazuje, iż poszczególne kraje podejmują różne decyzje dotyczące adresatów takich inicjatyw (Tabela 1). 32 z 35 programów objętych badaniem oferuje pożyczki na studia wyższe. Jednocześnie w większości krajów programy oferujące kredyty studenckie wspierają także inne rodzaje i szczeble kształcenia. W niektórych krajach, np. w Holandii, Niemczech, Polsce i Wielkiej Brytanii funkcjonuje kilka różnych programów. Brak jest programów pożyczkowych odnoszących się wyłącznie do szkolnictwa ponadgimnazjalnego lub zawodowego, aczkolwiek 11 z 35 badanych programów zapewnia pożyczki na tego rodzaju kształcenie, podczas gdy 10 z 35 programów wspiera kształcenie ustawiczne.

Taki sposób adresowania środków w pewnym stopniu wynika z tego, jaki rodzaj nauki lub szkoleń jest płatny oraz jakiego rodzaju wiedzę i umiejętności pragną zdobyć sami zainteresowani. Szeroka dostępność pożyczek na studia wyższe odzwierciedla fakt, iż w wielu krajach europejskich studia są płatne. Jednocześnie w przypadku kształcenia ponadgimnazjalnego, zarówno ogólnego jak i

zawodowego, bardzo rzadko trzeba opłacać czesne. Na tym szczeblu kształcenia koszty zwykle ponosi rząd bądź przedsiębiorstwa, co oznacza, iż pożyczki nie są potrzebne. Z kolei liczba programów pożyczkowych przeznaczonych dla uczestników ustawicznego kształcenia zawodowego jest znacznie mniejsza. Tego rodzaju kształcenie jest zwykle skojarzone z określonym zawodem, a stosowana praktyka świadczy o tym, iż zdaniem władz za szkolenie specjalistyczne odpowiadają sami zainteresowani: uczący się lub przedsiębiorstwa.

Większość pożyczek (27 na 35) oferuje proste w obsłudze warunki spłaty (typu hipotecznego), polegające na regularnym wpłacaniu określonych kwot przez określony czas. Pozostałe pożyczki są bardziej skomplikowane ze strony administracyjnej, gdyż wiążą spłatę z osiąganymi dochodami. Z 35 badanych programów 22 określa się jako programy publiczne. Pozostałymi 13 zarządza prywatna bądź niezależna instytucja, która ponosi największe ryzyko finansowe, a ponad 50% środków pochodzi ze źródeł prywatnych. Instytucje finansowe odgrywają także pewną rolę w większości publicznych programów pożyczkowych.

Celem większości programów pożyczkowych jest zachęcanie do uczestnictwa w kształceniu. Niektóre programy (jak np. w Szwecji) zmierzają do tego, by tworzyć zachęty zwiększające dostęp do kształcenia, także dla osób, które normalnie nie uczestniczą w programach kształcenia i szkolenia, takich jak osoby bez kwalifikacji zawodowych lub osoby, które najbardziej potrzebują takiego wsparcia, lecz mają obawy przed zadłużaniem się.

Maksymalne kwoty, jakie można pożyczyć, różnią się w zależności od poziomu i kosztów życia w 33 krajach Europy i wynoszą miesięcznie od 39 euro w byłej jugosłowiańskiej republice Macedonii (BJRM) do 1875 euro na Cyprze. Natomiast średnie stopy oprocentowania wynoszą od 1% w Islandii do 10,5% w Grecji. Mniej więcej połowa pożyczek ma zmienną stopę oprocentowania, a pozostałe mają takie samo oprocentowanie przez cały okres kredytowania.

Chociaż 28 z 35 programów oferuje pożyczki dla studentów z zagranicy, prawie wszystkie z nich w takim przypadku stosują ostrzejsze kryteria udzielania. Na przykład może być konieczne zezwolenie na pobyt, do uzyskania którego trzeba przebywać przez określony czas w danym kraju lub posiadanie małżonka, który jest obywatelem danego kraju, bądź też zapewnienie dodatkowego zabezpieczenia spłaty pożyczki. 29 z 35 progra-

⁽¹⁾ Badanie przeprowadzono wśród instytucji zarządzających programami pożyczkowymi, ekspertów w zakresie finansowania kształcenia i szkolenia zawodowego oraz innych decyzyjnych instytucji krajowych w okresie od marca do października 2010 r.

⁽²⁾ 27 państw członkowskich Unii Europejskiej, Chorwacja, Macedonia, Islandia, Liechtenstein, Norwegia i Turcja.

mów oferuje pożyczki na naukę za granicą. Jednakże w takim przypadku wszystkie oprócz 7 programów stosują bardziej surowe kryteria udzielania pożyczek; na przykład

dany kurs musi być zorganizowany w instytucji akredytowanej lub w ramach krajowego systemu oświaty.

Tabela 1. Zakres stosowania pożyczek na cele edukacyjne

Państwo	Szczebel kształcenia
Była jugosłowiańska republika Macedonii, Bułgaria, *Cypr, Francja, Hiszpania (Katalonia), Islandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Włochy	Szkolnictwo wyższe
Niemcy, Polska, Węgry	Szkolnictwo wyższe Kształcenie ustawiczne
Austria, Estonia, Turcja	Szkolnictwo policealne (inne niż wyższe) Szcolnictwo wyższe
Wielka Brytania	Szcolnictwo ponadgimnazjalne Szcolnictwo wyższe Kształcenie ustawiczne
Belgia (Walonia), Dania, Finlandia, Grecja, Niderlandy	Szcolnictwo ponadgimnazjalne Szcolnictwo policealne (inne niż wyższe) Szcolnictwo wyższe
Chorwacja, Liechtenstein, Malta, Norwegia, Szwecja	Szcolnictwo ponadgimnazjalne Szcolnictwo policealne (inne niż wyższe) Szcolnictwo wyższe Kształcenie ustawiczne
Czechy, Irlandia, Rumunia	Brak programów pożyczkowych na cele edukacyjne

* Brak zaangażowania rządu w programy pożyczkowe

W 5 krajach wielkość pożyczki różni się w zależności od tego, czy nauka odbywa się w kraju czy też za granicą. W takich krajach, jak Finlandia, Holandia, Litwa i Łotwa pożyczki dla osób pragnących uczyć się za granicą są udzielane w określonej kwocie, natomiast w Szwecji można uzyskać pożyczkę w wysokości zależnej od kosztów utrzymania w kraju, w którym dana osoba chce się kształcić. Jednakże w praktyce pożyczki rzadko zwiększają mobilność edukacyjną.

Programy o charakterze szerokim i marginalnym

W celu uzyskania więcej informacji na temat różnych rodzajów pożyczek na cele edukacyjne przeanalizowano bardziej szczegółowo 12 wybranych programów (Tabela 2), które miały charakter:

- szeroki, czyli funkcjonowały na szeroką skalę, przyciągając wielu z uprawnionych pożyczkobiorców; miały też szansę wywrzeć znaczący wpływ w skali kraju na uczących się i/lub przedsiębiorstwa; lub
- marginalny, czyli nie przynosiły znaczących efektów w skali kraju wskutek tego, iż na przykład były adresowane do niewielkich, niszowych grup.

Z analizy wynikają pewne wnioski dotyczące funkcjonowania tego rodzaju pożyczek.

Warunki spłaty

Pożyczki na cele edukacyjne o elastycznych zasadach spłaty są bardziej atrakcyjne dla wszystkich kategorii uczących się, w szczególności dla osób o niskich dochodach i osób, które z różnych powodów niechętnie zadłużają się.

Istnieją różne rodzaje elastycznych spłat: spłaty mogą być powiązane z dochodem, mieć zabezpieczenia na wypadek różnych okoliczności życiowych, posiadać opcję dokonania spłaty całości pożyczki w krótszym terminie lub przedłużenia terminu spłaty, a także okres karencji.

Wadą pożyczek o elastycznych warunkach spłaty jest to, iż stanowią one większy koszt dla budżetu. Okresy spłaty są zazwyczaj dłuższe, niż w przypadku pożyczek o stałym, zwykle miesięcznym, mechanizmie spłaty. W przypadku niektórych rodzajów pożyczek, np. w Szwecji lub Wielkiej Brytanii, spłata rozpoczyna się dopiero w chwili, kiedy pożyczkobiorca znacznie osiągać określone zarobki. Pożyczki z elastycznymi warunkami spłaty są także bardziej kosztowne w obsłudze, a ich efektywne stosowanie wymaga określonego potencjału instytucjonalnego i know-how.

Jednakże pożyczki konwencjonalne (typu hipotecznego) można modyfikować w sposób, który nie powoduje większych trudności w obsłudze, przy jednoczesnym zmniejszeniu liczby pożyczek spłacanych nieterminowo oraz zwiększeniu zasięgu i siły oddziaływania. Ponadto kwoty spłat mogą rosnać stopniowo, tak by ograniczyć obciążenia finansowe osób na początku ich kariery zawo-

dowej. Spłaty mogą także ulegać odroczeniu w przypadku tymczasowych trudności lub problemów.

Dzięki pomocy państwa pożyczki stają się bardziej atrakcyjne dla pożyczkobiorców. Pomoc taka może mieć charakter bezpośredni, np. w przypadku pożyczek o zerowej lub niższej niż rynkowa stopie oprocentowania. W

jej ramach można także zastosować okresy karencji dla spłaty pożyczki, a nawet umorzyć pożyczkę. Z kolei pomoc państwa o charakterze pośrednim zwykle ma charakter gwarancji, ograniczających ryzyko po stronie pożyczkodawcy.

Tabela 2. Wybrane programy pożyczek na cele edukacyjne

Państwo	Rodzaj pożyczki	Spłaty	Publiczny	Prywatny
Finlandia	Pożyczki studenckie	Konwencjonalne (typu hipotecznego)	X	
Węgry	Pożyczki studenckie	Powiązane z dochodem/mieszane		X
Niderlandy	Wsparcie finansowe dla studentów ze środków publicznych	Powiązane z dochodem / mieszane	X	
Szwecja	Pożyczki edukacyjne	Powiązane z dochodem / mieszane	X	
Wielka Brytania	Pożyczki studenckie	Powiązane z dochodem / mieszane	X	
Austria	Pożyczki kredytowo-budowlane na cele edukacyjne	Konwencjonalne (typu hipotecznego)		X
Francja	Pożyczki gwarantowane przez państwo	Konwencjonalne (typu hipotecznego)	X	
Niderlandy	Pożyczki udzielane przez banki prywatne	Konwencjonalne (typu hipotecznego)		X
Polska	Program pożyczek i kredytów studenckich	Konwencjonalne (typu hipotecznego)	X	
Polska	Pożyczka na cele szkoleniowe z Funduszu Pracy	Konwencjonalne (typu hipotecznego)	X	
Wielka Brytania	Pożyczka na rozwój zawodowy	Konwencjonalne (typu hipotecznego)		X
Wielka Brytania	Pożyczki ze Społecznego Funduszu Edukacyjnego hrabstwa Kent	Konwencjonalne (typu hipotecznego)		X

Trzeba jednakże pamiętać o tym, iż pomoc ogólna dotycząca publicznych programów pożyczkowych, czyli dostępna dla wszystkich pożyczkobiorców, także może być kosztowna dla budżetu. Pomoc, która jest zbyt duża lub zbyt łatwa do uzyskania może w istocie okazać się zbędna, oferując wsparcie dla osób, które podjęłyby naukę lub szkolenie także bez zaciągania pożyczki. Istnieje także ryzyko, iż pożyczone środki zostaną wykorzystane na inne cele, niż przewidziane przez decydentów. Wadą gwarancji rządowych jest także to, iż trudności ze spłatą pożyczki obciążają kasę państwową, a nie pożyczkobiorcę.

Zagrożeniem dla przyszłości programów pożyczkowych są ich wysokie koszty, nieumiejętność dotarcia do grup docelowych oraz możliwości nadużyć. Dlatego przy podejmowaniu decyzji o wielkości takiej pomocy używa się argumentu, iż władze powinny zachować rozważność fiskalną, aby zminimalizować ryzyko zbędności (czyli przyznawania pożyczek tym, którzy i tak podjęliby naukę) lub nadużyć. Wszelka pomoc czy subsydiowanie programów pożyczkowych powinno być precyzyjnie adresowane, zwłaszcza do osób w trudnej lub niekorzystnej sytuacji, potrzebujących wsparcia finansowego.

Rola instytucji finansowych

Udział instytucji finansowych ma swoje zalety. Badanie przeprowadzone przez Cedefop wykazało, iż mniejszą liczbę niespłaconych w terminie pożyczek obserwuje się w programach prowadzonych przez instytucje prywatne. Także koszty obsługi były niższe w niewielkich, prywatnych programach pożyczkowych o krótkim okresie spłaty i wysokiej stopie oprocentowania.

W większości programów publicznych instytucje finansowe odgrywają przede wszystkim rolę operacyjną: zarządzają środkami, wypłacają pożyczki, pobierają raty i pomagają klientom doświadczającym chwilowych trudności w spełnieniu warunków dotyczących spłaty. Jednocześnie zaangażowanie działających dla zysku instytucji finansowych w rządowych programach pożyczkowych powinno być bardzo dokładnie określone.

Powiązania z innymi programami i polityką w innych dziedzinach

Pożyczki na cele edukacyjne, szczególnie te o szerokim zasięgu, prawdopodobnie przyniosłyby lepsze rezultaty, gdyby zostały powiązane z innymi programami finansowania. Jednakże zarówno cele, jak i zadania poszczegół-

nych elementów finansowania powinny być dokładnie zdefiniowane.

Na przykład w Finlandii i Szwecji pożyczki na cele edukacyjne są powiązane ze stypendiami, aby udzielać bardziej efektywnego wsparcia osobom znajdujących się w niekorzystnym położeniu, zaś w Austrii takie pożyczki są połączone z programami oszczędzania.

Realizacja programów pożyczkowych powinna być skoordynowana z polityką działania w innych dziedzinach, np. z systemem podatkowym. W Finlandii pożyczki na cele edukacyjne połączone z zachętami podatkowymi, zaś w Wielkiej Brytanii organy podatkowe uczestniczą w poborze spłat rat pożyczkowych.

Organizacje społeczne i dobroczynne należałyby zachęcać do wspierania programów skierowanych do wąskich grup, które nie mają szans na skorzystanie z publicznych lub komercyjnych źródeł finansowania. Przykładem takiego podejścia może być jeden z programów objętych badaniem, Społeczny Fundusz Edukacyjny Hrabstwa Kent (*Kent Community Learning Fund*) w Wielkiej Brytanii.

Jak już wspomniano, programy pożyczkowe w poszczególnych krajach często nie odpowiadają na potrzeby studentów zagranicznych lub studentów krajowych pragnących kształcić się za granicą. Realnym sposobem zwiększania mobilności osób uczących się mógłby być precyzyjnie adresowany, ogólnoeuropejski program pożyczek na cele edukacyjne. Program taki mógłby być współfinansowany przez instytucje międzynarodowe, np. Europejski Bank Inwestycyjny, który już uczestniczył w projektach pilotażowych realizowanych w kilku krajach.

Proste i elastyczne, atrakcyjne i precyzyjnie adresowane

Można powiedzieć, iż efektywny program pożyczek na cele edukacyjne powinien być elastyczny, prosty, a także atrakcyjny i adresowany do określonych beneficjentów. Powodzenie programu zależy także od indywidualnych rozwiązań krajowych, a także doświadczenia i gotowości instytucji finansowych, które - oprócz ścisłego monitorowania i ewaluacji - potrzebują właściwych strategii komunikacyjnych i informacyjnych dla potencjalnych pożyczkobiorców.

Badanie pokazuje, iż różne kraje stosują różne podejścia, poszukując równowagi między kosztami i zakresem stosowania programów pożyczkowych. I chociaż nie ma jednego idealnego modelu pożyczek na cele edukacyjne, można zdefiniować najważniejsze zasady dotyczące skutecznego planowania i realizacji takich programów (Ramka 1).

Zbadane przez Cedefop programy pożyczek na cele edukacyjne, które można uznać za udane, są atrakcyjne dla uczących się i ekonomiczne w zarządzaniu, a także zwiększają zdolność do zatrudnienia osób z nich korzystających. Przede wszystkim programy te oferują korzystne warunki spłaty, są zarządzane przez instytucje z doświadczeniem w kwestiach finansowania, a także

funkcjonują w powiązaniu z innymi rozwiązaniami dotyczącymi pokrywania i partycypowania w kosztach nauki bądź szkoleń. Szeroko zakrojone programy pożyczkowe z niewielkim udziałem państwa mogą uzyskać wsparcie ze strony polityków i mieć stabilność finansową. Natomiast w przypadku pożyczek propagujących równość szans może wystąpić silniejsza presja na zwiększenie pomocy państwa oraz zapewnienie potencjalnym pożyczkobiorcom korzystnych warunków dostępu.

Ramka 1. Podstawowe zasady przygotowania i realizacji programów pożyczek na cele edukacyjne

- szerokie grono potencjalnych beneficjentów (obejmujące także uczących się w systemie wieczorowym, itd.)
- elastyczny sposób spłaty, także dopiero po osiągnięciu określonego dochodu
- wyspecjalizowana instytucja zarządzająca, posiadająca odpowiednie doświadczenie i know-how
- poziom dofinansowania zgodny z celami programu pożyczkowego
- udział kapitału prywatnego
- uczestnictwo instytucji finansowych i organów podatkowych w obsłudze pożyczki, np. pobieraniu rat spłaty
- synergia z innymi instrumentami finansowymi i polityką publiczną w innych dziedzinach
- wykorzystanie narzędzi pozafinansowych (monitorowanie i ewaluacja; strategia komunikacyjna i informacyjna)

Być może cel polityki państwa, jakim jest zwiększenie uczestnictwa w kształceniu i promowanie równych szans, nie może zostać osiągnięty wyłącznie za pomocą jednego programu pożyczek edukacyjnych. Nie można wykluczyć, iż lepszym sposobem na znalezienie właściwej równowagi między kosztami i zakresem stosowania byłoby połączenie programów o charakterze ogólnym i tych adresowanych do wąskich grup potencjalnych beneficjentów.



CEDEFOP

Europejskie Centrum Rozwoju
Szkolenia Zawodowego

Nota informacyjna – 9063 PL
Kat.-Nr.: TI-BB-11-006-PL-N
ISBN 978-92-896-0775-9, doi: 10.2801/75316
© Europejskie Centrum Rozwoju Szkolenia Zawodowego, 2011 r.
Wszelkie prawa zastrzeżone.

Notatki informacyjne są publikowane w językach niemieckim, greckim, angielskim, hiszpańskim, francuskim i włoskim. Aby otrzymywać je regularnie należy wysłać wiadomość e-mail na adres: briefingnotes@cedefop.europa.eu

Inne notatki informacyjne i publikacje Cedefop są dostępne pod adresem: <http://www.cedefop.europa.eu/EN/publications.aspx>

P.O Box 22427, 55102 Thessaloniki, GRECJA
Europe 123, Thessaloniki, GRECJA
Tel. +30 2310490111, Faks +30 2310490020
E-Mail: <mailto:info@cedefop.europa.eu>

visit our portal www.cedefop.europa.eu