



RZECZNIK PRAW STUDENTA



*Warszawa, 22 marca 2011 roku*

*Szanowni Państwo,*

*Przesyłam w załączeniu raport dotyczący wykorzystania środków budżetowych przeznaczanych na ułatwienie dostępu do studiów oraz motywowanie do osiągnięcia wysokich wyników w nauce.*

*Robert Pawłowski,  
rzecznik praw Studenta*

*Do wiadomości:*

*Prezydenta RP; Prezesa Rady Ministrów; ministra nauki i szkolnictwa wyższego; ministra finansów; Rzecznika Praw Obywatelskich; Parlament Studentów RP; przewodniczącego Państwowej Komisji Akredytacyjnej; przewodniczącego Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego; przewodniczącego Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich; przewodniczącego Konferencji Rektorów Zawodowych Szkół Polskich; przewodniczącego Krajowej Reprezentacji Doktorantów; rzecznika praw doktorantów, przewodniczącego Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu RP; przewodniczącego Komisji Nauki, Edukacji i Sportu Senatu RP; przewodniczących klubów parlamentarnych; przedstawicieli mediów i organizacji studenckich; przedstawicieli NSZZ Solidarność, Związku Nauczycielstwa Polskiego; PKPP Lewiatan, Business Center Club; Fundacji im. S. Batorego.*

## spis treści

### **WSTĘP**

Materiały źródłowe	4
Pytania bez odpowiedzi	4
Podstawy prawne	5
SYSTEM	6

### **GENEZA PROBLEMÓW**

Przyczyna 1. – delegacje ustawowe	7
Przyczyna 2. – pomieszane role, niechciane uprawnienia uczelni	8
Przyczyna 3. – wady uczelnianych regulaminów	10
Przyczyna 4. – praktyka działania komisji stypendialnych	12
Przyczyna 5. – mentalność beneficjentów	15
Przyczyna 6. – mechanizmy strukturalne	16

### **KATALOG ŚWIADCZEŃ** 16

#### **SKUTKI DZIAŁANIA SYSTEMU**

Efekt 1. – nieracjonalne koszty obsługi	22
Efekt 2. – akademickie inkubatory złych praktyk	22
Efekt 3. – dyskryminacja studentów zmieniających uczelnię	23
Efekt 4. – studia dla pakietu socjalnego	23
Efekt 5. – źle ulokowane środki publiczne	24

#### **POSTULOWANE ZMIANY**

Lepsze rozwiązanie 1. – redefinicja celów systemu stypendialnego	25
Lepsze rozwiązanie 2. – uniwersalne kryteria uprawniające do otrzymania świadczeń	26
Lepsze rozwiązanie 3. – uproszczenie zasad przyznawania świadczeń	26
Lepsze rozwiązanie 4. – zabezpieczenie praw świadczeniobiorców	27
Lepsze rozwiązanie 5. – „stypendium pierwsze”	27
Lepsze rozwiązanie 6. – ścieżka sukcesu	28
Lepsze rozwiązanie 7. – wykorzystanie instytucji wyspecjalizowanych	28
Lepsze rozwiązanie 8. – separowanie funduszy	29
Lepsze rozwiązanie 9. – pomoc zwrotna	29

#### **PODSUMOWANIE** 30

#### **10 GRZECHÓW CIĘŻKICH SYSTEMU** 34

#### **RZECZNIK PRAW STUDENTA** 35

## WSTĘP

Ponad 1 900 000 obywateli Polski objętych jest skrajnie skomplikowanym i nieefektywnym systemem stypendiów motywacyjnych i transferów socjalnych. Każdego roku około 1 500 000 000 złotych z budżetu państwa wydawanych jest na realizację koncepcji *funduszu pomocy materialnej dla studentów i doktorantów* (zwanego dalej FPM). Są to wyjątkowo źle zabezpieczone i wydatkowane pieniądze publiczne.

### **Materiały źródłowe**

Podstawą do stworzenia niniejszego raportu była analiza:

- skarg na zasady i sposób dystrybucji świadczeń adresowanych do studentów, które zostały przesłane do Biura Rzecznika Praw Studenta w latach 2004-2010,
- ustaw i rozporządzeń przyjętych w latach 1990-2011, mających wpływ na sposób dystrybucji stypendiów i innych form pomocy socjalnej dla studentów,
- regulaminów przyznawania pomocy materialnej, decyzji wydawanych przez komisje stypendialne oraz porozumień o podziale środków z FPM badanych przez Fundację „Fundusz Pomocy Studentom” przy wsparciu Fundacji im. Stefana Batorego w roku akademickim 2010-2011,
- raportów Głównego Urzędu Statystycznego i Najwyższej Izby Kontroli dotyczących wykorzystania FPM w latach 2005-2010.

### **Pytania bez odpowiedzi**

Do stworzenia raportu nie można było wykorzystać:

- analizy ekonomicznej pokazującej koszty funkcjonowania FPM,
- analizy komparatywnej pokazującej inne możliwości wykorzystania tej samej ilości środków budżetowych dla wsparcia studentów,
- analizy socjologicznej pokazującej społeczne skutki funkcjonowania FPM.

Takie opracowania po prostu nie istnieją. W zawieszeniu pozostają więc pytania:

- 1) Ile osób w Polsce może powiedzieć, że nie zdecydowałoby się na podjęcie studiów, gdyby nie było FPM?
- 2) Ile komisji stypendialnych działa w Polsce? Ile tysięcy osób pracuje przy obsłudze FPM, ile milionów roboczogodzin pochłania jego obsługa i ile to łącznie kosztuje?
- 3) Ile postanowień niezgodnych z ustawą *Prawo o szkolnictwie wyższym* zawierają setki uczelnianych regulaminów rozdzielania pieniędzy z FPM?
- 4) Ilu studentów utraciło świadczenia z FPM przy zmianie uczelni, bo regulaminy pomocy materialnej na uczelni opuszczanej oraz nowej okazały się niespójne?

5) Ilu beneficjentów FPM opuszcza kraj po studiach, a zatem jaka część pomocy bezzwrotnej wspiera kształcenie kadr dla zagranicznych przedsiębiorstw?

6) Jaka część FPM nie trafia bezpośrednio do studentów i doktorantów, bo kierowana jest na remonty domów studenckich?

### **Podstawy prawne**

Rozwiązania prawne państwowego systemu bezzwrotnej pomocy materialnej dla słuchaczy szkół wyższych zawarte są przede wszystkim w ustawie *Prawo o szkolnictwie wyższym* z 27 lipca 2005 roku (PoSW). Uchyliła ona obowiązywanie poprzedniej *Ustawy o szkolnictwie wyższym* z roku 1990. Analiza porównawcza obydwu regulacji w interesującym nas obszarze wykazuje, że nie skorzystano z możliwości naprawy nieefektywnego i w dużej części anachronicznego już systemu. Trudno dziś stwierdzić, czy przyczyną tego był jedynie brak pomysłów na lepsze jego funkcjonowanie, czy brak odwagi autorów nowej ustawy w dokonaniu koniecznych, choć może niepopularnych reform. W praktyce skopiowano stare rozwiązania, wprowadzając drugorzędne, właściwie kosmetyczne zmiany. Można więc bez większego ryzyka stwierdzić, że potraktowano ten niezwykle istotny element rozwoju edukacji wyższej jako „przywilej socjalny”, „część tradycji” czy „prawo nabyte”, a nie jako narzędzie realizacji istotnych celów społecznych.

Kwestie dotyczące pomocy stypendialnej opisane są w art. 172-187 PoSW. Stanowią one m.in. o tym, kto może ubiegać się o przyznanie pomocy materialnej, jakie są rodzaje tej pomocy, kto zajmuje się jej przyznawaniem. Wśród najważniejszych zmian wprowadzonych do systemu po 2005 roku należy wymienić podmiotowe rozszerzenie stosowania ustawy w zakresie FPM o doktorantów i ustalenie, że wysokość funduszy przeznaczonych w ramach uczelni na świadczenia o charakterze socjalnym musi być wyższa od puli przeznaczonej na stypendia motywacyjne.

Znacznie istotniejsze zarówno z punktu widzenia filozofii systemu, jak i wielkości nakładów były zmiany dokonane przed rokiem 2005, kiedy to objęto systemem stypendialnym studentów uczelni niepublicznych oraz wprowadzono pojęcie progu dochodu na członka rodziny studenta ubiegającego się o stypendium socjalne, wiążąc je z regulacjami zawartymi w ustawie o świadczeniach rodzinnych.

Art. 186 PoSW nałożył na szkoły wyższe obowiązek stworzenia uczelnianych „regulaminów ustalania wysokości, przyznawania i wypłacania świadczeń pomocy materialnej”, dając im uprawnienia do kształtowania własnych „szczegółowych kryteriów i trybu udzielania świadczeń pomocy materialnej dla studentów”. Ustawodawca z jednej strony zlikwidował szczegółową instrukcję dotyczącą funkcjonowania FPM (w postaci odpowiedniego rozporządzenia), a z drugiej

stworzył warunki do powstawania licznych wadliwych bądź niejasnych regulacji. Artykuły PoSW dotyczące FPM są pozornym wypełnieniem art. 70 pkt 4 Konstytucji RP, który stanowi: „Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa”.

## **SYSTEM**

Zbiór regulacji dotyczących FPM nazywany jest w niniejszym opracowaniu (nieco żłośliwie) „SYSTEMEM”. Wprowadzam ten termin, aby uniknąć ciągłego przypomnienia, że mamy do czynienia z obszarem istotnego przeregulowania, z nagromadzeniem wewnętrznych sprzeczności i paradoksów, ze strukturą nieprzejrzystą, nieracjonalną i nieprzewidywalną.

Gdyby przeprowadzić rzetelne badania socjologiczne dotyczące zapotrzebowania na pomoc materialną, zapewne okazałoby się, że jest ona najbardziej potrzebna studentom pierwszego roku. Tymczasem efekt działania SYSTEMU jest odwrotny. Premiuje osoby ze starszych lat oraz te, które przedłużają czas nauki ponad przewidzianą regulaminem studiów długość.

W skali kraju (ponad 460 szkół wyższych) obsługą funduszu zajmuje się kilka tysięcy etatowych pracowników uczelni oraz studentów angażowanych do pracy w uczelnianych, wydziałowych, instytutowych i odwoławczych komisjach stypendialnych. Do zadań tej armii ludzi należy przede wszystkim tworzenie i stałe poprawianie setek regulaminów pomocy materialnej, opiniowanie wprowadzanych do nich poprawek, rozpatrywanie ponad pół miliona wniosków rocznie, weryfikacja oświadczeń o dochodach w rodzinie studenta, ocena osiągnięć sportowych studentów, porównywanie ocen uprawniających do otrzymywania stypendium za wyniki w nauce, wydawanie i przesyłanie decyzji administracyjnych do studentów, rozpatrywanie odwołań, pisanie i analiza sprawozdań. Oczywiście ten bezmiar zadań wymaga ciągłego szkolenia „z zakresu obsługi FPM”.

Zagmatwanie SYSTEMU sprawia, że większość pracowników uczelnianej administracji oraz członków komisji stypendialnych nie rozumie wszystkich aspektów jego funkcjonowania, a co za tym idzie – nie analizuje go przez pryzmat zakładanych celów.

Osoby zatrudnione przy obsłudze FPM często nieświadomie używają zwrotów „rozdajemy fundusze”, „dystrybuujemy”, „rozprowadzamy” zamiast „pomagamy” lub „nagradzamy”, traktując fundusz jako przywilej socjalny i ignorując jego motywacyjny czy społeczny charakter.

SYSTEM jest nieprzewidywalny, a więc nie posiada cechy koniecznej, aby być skutecznym. Osoba z biednej rodziny rozważająca podjęcie studiów nie wie, w jakim stopniu może liczyć na wsparcie ze strony FPM. W efekcie stypendium socjalne nie jest traktowane jak gwarancja i realne wsparcie, lecz bardziej jak kolejne kieszonkowe.

Logika SYSTEMU jest taka, że po stypendium sięgają nie tylko potrzebujący, ale wszyscy, którzy zauważyli, że układ dochodów w ich rodzinie jest taki, że mogą je dostać.

## GENEZA PROBLEMÓW

### Przyczyna 1.

#### – delegacje ustawowe

*Prawo o szkolnictwie wyższym* zmusza każdą uczelnię do opracowania odrębnego regulaminu dystrybucji środków z FPM i zatrudnienia do jego obsługi własnych przedstawicieli. W rezultacie powstają setki istotnie różniących się od siebie regulaminów. Zawierają one mnóstwo błędnych definicji „wysokiej średniej ocen”, „wysokich wyników sportowych”, „wypadków losowych”, „odległości miejsca zamieszkania od uczelni, która uniemożliwia lub w znacznym stopniu utrudnia codzienny dojazd”, „przejęciowo trudnej sytuacji” (sformułowania z PoSW, które nie zostały w wystarczającym stopniu doprecyzowane). Nagromadzenie sprzecznych interpretacji przepisów ustawy powoduje, że w odniesieniu do uczelnianych regulaminów możemy mówić o setkach definicji biedy.

Osoby o identycznych dochodach, identycznych ocenach lub identycznych wynikach sportowych otrzymują stypendia w bardzo różnej wysokości. Skuteczność i racjonalność SYSTEMU staje się więc mocno wątpliwa w kontekście konstytucyjnie gwarantowanych zasad równości obywateli. Na co dzień przejawia się to w rażąco niesprawiedliwych rozstrzygnięciach, np.:

- bliźniacy bez dochodów własnych, mieszkający w jednym akademiku, ale studiujący na dwóch różnych uczelniach w tej samej miejscowości, otrzymują stypendia socjalne w innej wysokości, różne dopłaty do zakwaterowania i różne dopłaty do żywienia;
- drużyna sportowa składająca się ze studentów różnych uczelni awansuje z drugiej do pierwszej ligi rozgrywek – każdy zawodnik otrzymuje inne stypendium za osiągnięcia sportowe, a jeden nie dostaje go w ogóle;
- studenci uczący się na trzech różnych uniwersytetach, wszyscy najlepsi na trzecim roku politologii (otrzymali komplet maksymalnych ocen z egzaminów i

zaliczeń) – każdy z nich dostanie inne stypendium naukowe. Gdyby natomiast zdecydowali się podjąć studia drugiego stopnia na innej uczelni, to według regulaminów stypendialnych jeden z nich będzie otrzymywał takie stypendium, jakie by mu przysługiwało na uczelni macierzystej, drugi takie jak inni studenci na nowej, a trzeci nie dostanie stypendium w ogóle, bo regulamin szkoły, do której się przeniósł, nie przewidywał takiej sytuacji.

Przykłady absurdalnych efektów różnego definiowania biedy i sukcesu przez poszczególne uczelnie można by mnożyć.

Skąd się wziął tak zagmatwany i wysoce niesprawiedliwy system pomocy materialnej dla studentów?

„Źródłem prawa” była głównie znana z edytorów tekstu funkcja „kopiuj – wklej”. Obecnie obowiązujące przepisy dotyczące pomocy materialnej dla studentów przełożono do obowiązującej ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym* w kształcie, jaki nadała im ostatnia nowelizacja *Ustawy o szkolnictwie wyższym* z 1990 roku.

Jeszcze przed uchwaleniem PoSW wysokość i reguły przyznawania pomocy materialnej, choć finansowanej z pieniędzy podatników, zależały prawie w całości od „regulacji uczelnianych”. Dotowano nie „studenta”, lecz „studenta na danej uczelni”. Międzyuczelniana mobilność, która mogłaby wzmacniać konkurowanie szkół wyższych o studentów, nie była tu priorytetem.

Mimo kolejnych korekt w zasadach przyznawania pomocy i przenoszenia ich z rozporządzenia do ustawy sedno zagadnienia – ustalanie kryteriów i wysokości świadczeń – pozostawiano uczelnianym regulaminom pomocy materialnej.

## **Przyczyna 2.**

### **– pomieszczone role, niechciane uprawnienia uczelni**

Największym problemem jest praktyka obsługi FPM. Polskie uczelnie zmuszone są obecnie pełnić funkcję wysoce niekompetentnego ośrodka pomocy społecznej i jeszcze gorszej służby kontroli skarbowej.

Uczelnie same tworzą regulaminy pomocy materialnej, weryfikują deklaracje studentów o dochodach osiąganych przez ich rodziny oraz porównują osiągnięcia naukowe i sportowe swoich studentów.

Efekty są opłakane. Tysiące osób zatrudnionych jest niejednokrotnie przy wykonywaniu bezsensownych czynności. Rozwiązują równolegle te same problemy i rozstrzygają wątpliwości, dochodząc do różnych, ale niejednokrotnie błędnych odpowiedzi.

Od kilkunastu lat wszystkie polskie uczelnie ponoszą porażkę, próbując realizować ustawową delegację, by stworzyć sprawiedliwe, zgodne z prawem oraz zdrowym rozsądkiem regulaminy pomocy materialnej dla studentów.

Dzieje się tak z kilku powodów:

1. Uczelnie nigdy nie zostaną wyposażone w adekwatne do powierzonych im zadań kompetencje kontrolne, a więc nie będą zdolne do skutecznej weryfikacji deklarowanego przez studentów statusu materialnego.
2. Komisje stypendialne są związane obowiązkiem odwoływania się do średniej ocen, bowiem tym kryterium w kilku przypadkach posługują się ustawa i rozporządzenia. Przy porównywaniu wyników z różnych kierunków lub przy przenoszeniu się na inną uczelnię musi to skutkować jawną niesprawiedliwością.
3. Rzetelna weryfikacja oświadczeń o dochodach studentów nie leży w interesie ekonomicznym uczelni. Jeżeli jej przedstawiciele wykryją nieprawidłowości w otrzymanych dokumentach, to uczelni nie spotka nagroda, tylko kara w postaci zmniejszenia funduszu stypendialnego w kolejnym roku. Powierzchnowa weryfikacja danych ułatwia natomiast uzyskanie opinii szkoły przyznającej wysokie stypendia.

W efekcie każda placówka edukacyjna, która choćby w minimalnym stopniu kieruje się rachunkiem ekonomicznym, musi dojść do wniosku, że czas pracowników administracji poświęcony na potwierdzanie statusu materialnego studentów jest „bezproduktywny”, a skrupulatna weryfikacja oświadczeń nie przynosi żadnych wymiernych korzyści.

4. Każda uczelnia dysponuje informacjami tylko o swoich studentach, a więc nie można sprawdzić, czy ktoś nie pobiera stypendium socjalnego lub innych świadczeń na wielu uczelniach.

5. Na wielu uczelniach wciąż – mimo raportów NIK, pism MNiSW i wyroków WSA – nie przyjęła się zasada wynikająca z PoSW, że warunki przyznawania świadczeń to domena regulacji ustawowej. Uczelnia nie może ich dodawać czy zmieniać. Ma jedynie dopełnić je kryteriami, komu (spośród owe warunki spełniających) oraz ile się należy. Wiele uczelni nadal chce prowadzić własną politykę socjalną, zamiast wypełniać przepisy ustawy.

6. Uczelnie na początku roku akademickiego „zgadują”, jakie będzie zapotrzebowanie na świadczenia o charakterze socjalnym, a jakie na motywacyjne. Jeżeli źle oszacują sytuację (co się często zdarza), część funduszu zostaje niewykorzystana lub dochodzi do złamania zasady, że na stypendia naukowe nie można przeznaczyć większych pieniędzy niż na stypendia o charakterze socjalnym.

Zasady rozdziału FPM w połączeniu z brakiem stałego nadzoru nad działaniami uczelni w tym zakresie oraz realnych i dotkliwych sankcji skłaniają uczelnie do manipulowania pomocą materialną w celu zyskania opinii uczelni rozdającej wysokie stypendia oraz przerzucenia środków ze stypendiów na remonty



akademików lub inne inwestycje. Efektem działania SYSTEMU jest ukryte kredytowanie polskich uczelni.

Do podobnego wniosku doszli autorzy raportu OECD, którzy piszą: „Innym niezwykłym rozwiązaniem w systemie polskiego szkolnictwa wyższego jest to, że uczelnie nie tylko zarządzają systemem dotacji publicznych, ale także określają większość warunków jego funkcjonowania (np. kryteria przyznawania stypendiów, poziomy dofinansowania). Budzi to zasadnicze obawy, że uczelnia może przydzielać środki publiczne na stypendia, kierując się przy tym interesem własnym, który niekoniecznie będzie zbieżny z celami polityki społecznej” (*OECD Reviews of Tertiary Educations Poland*, Paryż 2007).

Wymóg ustawy, aby w ramach FPM środki przeznaczone na stypendia naukowe były mniejsze od tych kierowanych na świadczenia typowo socjalne, powoduje, że niektórym uczelniom (np. wybranym medycznym) trudno jest stworzyć budżet na stypendia motywacyjne, bo dominacja osób z rodzin o wysokich dochodach powoduje ograniczenie całej puli środków funduszu do minimum.

Uczelnie czasami bezprawnie traktują środki publiczne przekazywane z budżetu państwa na pomoc materialną dla studentów i doktorantów jako źródło zaspokajania swych prywatnoprawnych – nie zawsze bezspornych – wierzytelności. Raty stypendium są np. wypłacane częściowo lub nie są wypłacane w ogóle, a uczelnia informuje, że przeznaczyła je na spłatę odsetek od nieterminowo wpłacanego czesnego.

Gdyby SYSTEM był analizowany z punktu widzenia celów społecznych, jakie ma zrealizować, stypendia byłyby wypłacane semestralnie lub kwartalnie. Wszakże największe wydatki związane z kosztami nauki i utrzymania w ośrodku akademickim mają miejsce na początku semestru. Dotyczy to zwłaszcza października, gdy studenci wpłacają kaucję w związku z wynajmowaniem mieszkań i pokoi, kupują podręczniki, opłacają kursy językowe itd. Przekazywanie środków uczelniom, które następnie wydzielają studentom „porcje pomocy”, oznacza wprowadzenie do obiegu pieniądza uciążliwego pośrednika.

### **Przyczyna 3.**

#### **– wady uczelnianych regulaminów**

Wśród podstawowych błędów popełnianych przez twórców uczelnianych regulaminów pomocy materialnej uwagę zwraca dziewięć najpoważniejszych.

1. Stosowanie wspólnych progów uprawniających do otrzymania stypendium naukowego dla osób uczących się na różnych kierunkach (jednolite kryteria dla dużej uczelni lub wydziału). W efekcie niektórzy studenci mogą stypendium uzyskać stosunkowo łatwo, a dla całych kierunków może być ono niedostępne.

Zbyt rzadko stosowana jest praktyka przyznawania stypendium naukowego dla określonego odsetka osób uzyskujących najlepsze wyniki na danym kierunku.

Porównywanie średniej ocen zamiast wyliczania odsetka osób o najlepszych wynikach w nauce w praktyce najczęściej skutkuje faworyzowaniem osób z kierunków humanistycznych i dyskryminowaniem tych z technicznych.

2. Wprowadzanie innych warunków otrzymania świadczeń socjalnych, niż przewiduje PoSW (ustawa mówi tylko o posiadaniu statusu studenta i niskim średnim dochodzie na członka jego rodziny).

W uczelnianych regulaminach można znaleźć setki pozaustawowych przesłanek do odmowy świadczeń. Najbardziej popularne z nich to:

- wymaganie przedłożenia umowy najmu, aby otrzymać stypendium mieszkaniowe,
- wymaganie złożenia indeksu do zaliczenia roku lub semestru,
- wymaganie przy stypendium naukowym na pierwszym roku studiów uzupełniających średniej ocen z określonych przedmiotów, co jest ewidentną dyskryminacją osób przenoszących się z innej uczelni, na której przedmioty były inne lub inaczej się nazywały, albo występowały na innych latach studiów,
- wypłacanie stypendium naukowego tylko części osób, które przenieśli się z innej szkoły. Taka sytuacja ma miejsce na uczelniach, które wprowadziły przepis, że muszą to być osoby, które ukończyły inną uczelnię, a nie takie, które zaliczyły na niej rok z najlepszymi wynikami.

3. Brak w regulaminach gwarancji, że członkowie komisji stypendialnych nie będą rozpatrywali swoich własnych wniosków – odpowiednio stosowany *Kodeks postępowania administracyjnego* przewiduje jedynie wyłączenie pracowników organu (studenci członkowie komisji nie są jej pracownikami) albo całego organu (jeśli rozpatruje sprawę przewodniczącego komisji).

4. Narzucanie wymogu mieszkania w akademiku danej uczelni jako warunku uzyskania stypendium mieszkaniowego czy korzystania ze stołówki uczelnianej jako warunku otrzymania stypendium na wyżywienie. Świadczenia te stają się wówczas ukrytym dotowaniem nieefektywnie zarządzanych uczelnianych akademików czy stołówek, które w ten sposób „przywiązują” studenta do siebie, unikając konkurencji.

5. Wprowadzanie absurdalnych z punktu widzenia logiki zasad naliczania stypendium socjalnego. Na przykład student o dochodach o 1 zł mniejszych od maksymalnego progu uprawniającego do świadczeń dostaje 150 zł stypendium socjalnego, a więc po wypłacie miesięcznej raty stypendium ma dochód o 148 zł większy niż osoba, która o 1 zł przekroczyła maksymalny próg. W wyniku „wyrównywania szans” minimalna różnica dochodów (2 zł) zamienia się w istotną

różnicę dochodów. Przyznanie osobie o minimalnie niższych dochodach kilku benefitów (stypendium socjalne, stypendium na wyżywienie, stypendium mieszkaniowe, pierwszeństwo w otrzymaniu miejsca w akademiku) jeszcze bardziej zwiększa dysproporcje dochodów.

Prostym rozwiązaniem tego problemu byłoby podwyższenie kwoty uprawniającej do otrzymania stypendium, a następnie wypłacanie „z automatu” różnicy pomiędzy osiąganymi dochodami i ustanowionym progiem. Warto byłoby przy tej okazji wyznaczyć również minimalną wartość raty stypendium, np. 100 zł.

6. Brak doprecyzowania terminów, w których określone decyzje muszą być podjęte. W wyniku tego trudno jest wyznaczyć dzień, od którego można naliczać odsetki od nieterminowo wypłacanych świadczeń. W takiej sytuacji trudno również wezwać organ uczelni do zaniechania nieuzasadnionej zwłoki przy wypłacie stypendium.

7. Umieszczanie w regulaminie przepisów, które pozwalają na niewypłacenie świadczeń, gdy „brak środków na ten cel”. Jest to karygodny przykład przerzucania na studentów kosztów sporu między uczelnią a ministerstwem o tempo czy wielkość przekazywania środków na FPM.

8. Wprowadzanie zmian w regulaminie z naruszeniem zasady *lex retro non agit* i ochrony praw nabytych (co potwierdza np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gliwicach z 19.03.2007, IV SA/GI 484/06) .

9. Uchwalanie rozwiązań dyskryminujących studentów zmieniających uczelnię przed rozpoczęciem drugiego stopnia studiów. Bardzo często zdarza się, że nie jest uznawane prawo do pomocy materialnej dla studentów, którzy pierwszy rok magisterskich studiów uzupełniających podejmują na innej uczelni niż ta, na której uzyskali licencjat. Dzieje się tak pomimo jasných przepisów ustawy i wyraźnego stanowiska ministerstwa uznającego prawo do pomocy materialnej w takiej sytuacji.

Skrajnym przypadkiem jest odmowa wypłaty świadczenia uzasadniana... własnym zaniechaniem, czyli brakiem w regulaminie pomocy materialnej przepisów o przeliczaniu osiągnięć z innych uczelni.

#### **Przyczyna 4.**

##### **– praktyka działania komisji stypendialnych**

Formalnie dystrybucją środków FPM zajmują się kierownicy podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni (np. dziekani), w praktyce uprawnienie to jest często cedowane na komisje stypendialne. Opisuując w niniejszym raporcie różne nadużycia, odnosimy się do działania komisji stypendialnych, ale równie dobrze mogą być one udziałem jednoosobowych organów uczelni.

1. Powszechny jest proceder łamania przez komisje stypendialne przepisów *Kodeksu postępowania administracyjnego*. Najczęściej dzieje się to poprzez: niedoręczanie decyzji na piśmie, niezamieszczanie w decyzji odmownej uzasadnienia prawnego i faktycznego, pomijanie w decyzji pouczenia o prawie do odwołania, niedotrzymywanie przewidzianych w k.p.a. terminów na rozpatrzenie odwołania (art. 207 PoSW stanowi, że do decyzji w indywidualnych sprawach studentów, w tym decyzji podjętych przez komisje stypendialne, stosuje się odpowiednio *Kodeks postępowania administracyjnego*).

Skrajnym przypadkiem ignorowania prawa jest prowadzenie postępowania i wydawanie przez organy uczelni decyzji w formach całkowicie „wolnych od k.p.a”, np. odczytywanie zainteresowanemu przez panią z dziekanatu odręcznej notatki dziekana, względnie okazanie zapisku umieszczonego na podaniu studenta.

2. Przyznawanie miejsc w domach studenta odbywa się często z pominięciem jakichkolwiek procedur dających możliwość wniesienia odwołania. Zdarza się, że faktycznym rozdziałem pokoi zajmują się podmioty niebędące organami uczelni, np. kierownik akademika lub rada mieszkańców akademika. A przecież jest to decyzja w indywidualnej sprawie studenta i podejmowana z upoważnienia organu uczelni, co oznacza, że istnieje konieczność uwzględnienia wymogu z art. 207 PoSW, czyli odpowiedniego zastosowania k.p.a.

3. Łamane są zasady ochrony danych osobowych m.in. poprzez wywieszanie w miejscach publicznych informacji o rozstrzygnięciach komisji stypendialnych wraz z danymi studentów. Umieszczone na korytarzu uczelni informacje o wysokości stypendium socjalnego pozwalają postronnym osobom nie tylko zorientować się w statusie materialnym studenta, ale nawet dokładnie obliczyć dochód jego rodziny.

4. W decyzji o przyznaniu świadczenia nie określa się jego łącznej kwoty, a podaje jedynie wysokość miesięcznej raty (bez wskazania, że np. całe świadczenie stanowi iloczyn tej raty i liczby miesięcy w semestrze). W efekcie wypłaty rat stypendium za wyniki w nauce lub sporcie wstrzymywane są studentom, którzy ukończyli studia przed czasem. Po części jest to efekt nieprecyzyjnych sformułowań w ustawie, która terminem „stypendium” czasem określa łączną wartość świadczenia, a czasem jego miesięczną ratę.

Niewłaściwe podejście komisji do wypłat stypendium na ostatnim roku skutkuje tym, że zdolni studenci, którzy szybko kończą studia, są dyskryminowani pozbawieniem części świadczeń albo są zmuszeni do bezsensownego przedłużania studiów tylko po to, żeby pobrać wszystkie należne raty świadczenia.

Niekorzystna dla studentów jest również praktyka zaniechania wypłaty kolejnych rat przyznanych świadczeń z dniem uzyskania absolutorium – zamiast wypłacenia całości przyznanej pomocy przed datą utraty statusu studenta.

5. Studenci są odsyłani z niekompletnymi (zdaniem osoby przyjmującej) dokumentami bez prawidłowego wezwania do uzupełnienia dokumentów ze wskazaniem podstawy prawnej takiego wymagania.

6. Odrzucane są wnioski z brakami formalnymi, skutkiem czego student traci prawo do stypendium, chociaż w takiej sytuacji należałoby po prostu wezwać go, żeby uzupełnił wniosek.

7. Łamane są zasady archiwizowania dokumentów, zwłaszcza wniosków składanych przez studentów. Zdarza się, że ze względu na niezachowanie akt nie można odtworzyć treści wniosku przed upływem terminów wznowienia postępowania czy stwierdzenia jego nieważności.

8. Błędne metody obliczania niektórych składników dochodu (np. z działalności opodatkowanej w formie ryczałtu) sprawiają, że czasami rodzzeństwo składające do dwóch różnych komisji dwa identyczne komplety dokumentów ma różnie wyliczony dochód przypadający na członka rodziny, a co za tym idzie, otrzymuje świadczenia różnej wysokości.

9. Lekceważone są elementarne reguły porządku prawnego:

– niestosowana jest zasada, że z procesu podejmowania decyzji należy wyłączyć osoby bezpośrednio zainteresowane rozstrzygnięciem,

– uczelnie ignorują własne decyzje (np. automatycznie obniżają wysokość świadczeń bez zmiany decyzji o ich przyznaniu w formach przewidzianych w k.p.a).

10. Nienaliczane są odsetki ustawowe od nieterminowo wypłacanych świadczeń. Skrajnym przypadkiem są wielomiesięczne, nieuzasadnione i niezapowiedziane opóźnienia w wypłacaniu stypendiów, skutkujące często brakiem środków na czesne, a w konsekwencji skreśleniem z listy studentów.

11. Odrzucane są wnioski o pomoc materialną złożone po samowolnie ustalonym przez uczelnię w regulaminie pomocy materialnej – bez upoważnienia ustawowego – terminie zawitym.

12. Wpłaty świadczenia są uzależniane od uregulowania określonych zobowiązań wobec uczelni. Jest to sposób na zainkasowanie opłat narzuconych przez uczelnię, których wysokość lub prawomocność student podważa.

Pełen katalog złych praktyk spotykanych przy obsłudze *funduszu pomocy materialnej dla studentów i doktorantów* jest tak długi, że mógłby na jego bazie powstać dodatkowy przedmiot studiów, np. „Przygotowanie do życia w społeczeństwie etatystycznym” albo „Absorpcja pomocy publicznej w warunkach bierności instytucji nadzoru i kontroli”.

SYSTEM nakierowuje działalność członków samorządów studenckich (faktycznych pracowników komisji stypendialnych) na sprawy drugorzędne zamiast na

najbardziej istotne – dbanie o jakość kształcenia i przestrzeganie praw studenta. Inną poważną wadą SYSTEMU jest umożliwienie wydawania decyzji uznaniowych osobom bez doświadczenia i bez odpowiednich narzędzi pozwalających weryfikować dokumenty, które rozpatrują. W SYSTEMIE nie ma osobistej – zwłaszcza finansowej – odpowiedzialności za podjęcie błędnych decyzji, nie ma silnych sankcji odstraszać przed umyślnym składaniem niekompletnych lub nieprawdziwych dokumentów.

Kolejnym istotnym problemem SYSTEMU jest to, że beneficjenci pomocy publicznej często mają wpływ na sposób rozpatrywania swoich wniosków. Członkowie komisji stypendialnych niekiedy współdecydują o wysokości progów uprawniających do otrzymania poszczególnych świadczeń, więc mogą dążyć do takiego ich ukształtowania, aby osobiście jak najwięcej na tym skorzystać.

### **Przyczyna 5.**

#### **– mentalność beneficjentów**

Powstaje pytanie: Jak ten absurdalny SYSTEM mógł funkcjonować przez kilkanaście lat i nie budzić sprzeciwu studentów?

Ponieważ próba odpowiedzi na to pytanie mogłaby skierować raport w niebezpieczne rejony publicystyki, podaję tylko cztery pierwsze tropy, a każdy z czytelników może nimi podążyć lub odnaleźć własne.

1. Dla studentów jest to sytuacja zastana, postrzegana jako istniejąca „od zawsze”.

Niestety głupota obrośnięta tradycją często skutecznie udaje mądrość pokoleń usankcjonowaną latami doświadczeń.

2. System stypendialny funkcjonuje siłą inercji – w oderwaniu od zadań i dzięki nieświadomości beneficjentów.

3. Problem leży w kształtowanej przez wieki mentalności. Już w starożytnym Rzymie cesarze rzucali w tłum monetaми, a lud napinał tuniki, żeby złapać ich jak najwięcej. Taki jawnie niesprawiedliwy podział „funduszu dla wsparcia najbiedniejszych” zapewniał władcy przydomek „szczodry”.

Mentalność poddańcza utrzymywała się również w PRL-u. Wtedy każda kwota, która nie została zmarnowana przez administrację i dotarła do ostatecznego beneficjenta, była uważana za prezent od losu. Również dziś wielu studentom wystarczy świadomość, że „nie jest źle, bo jakieś tam stypendium skapnęło”.

4. Pomoc jest tak rozdrobniona, że z punktu widzenia pojedynczego studenta jej wady kwalifikują się do kategorii „niska społeczna szkodliwość czynu”. Dopiero suma wypaczeń widziana przez pryzmat budżetu państwa obrazuje skalę marnotrawstwa. Część osób postrzega rozdrobnione stypendia jako „drugie

kieszonkowe”.

SYSTEM znajduje obrońców wśród części studentów i pracowników administracji, którzy wyznają zbiór fałszywych poglądów składających się na bzdurną ideologię legitymizującą obecny kształt FPM. Podstawowe dogmaty tej ideologii mówią, że:

- a) koledzy wiedzą najlepiej, kto jest w potrzebie, więc najlepiej rozdzielać pomoc,
- b) SYSTEM musi być bardzo skomplikowany, aby uwzględnić specyfikę uczelni i danego ośrodka akademickiego,
- c) FPM jest gwarancją dostępu do studiów dla dzieci z biednych rodzin.

## **Przyczyna 6.**

### **– mechanizmy strukturalne**

Tworzenie przez państwo złudzenia bezpłatności czegokolwiek jest zadaniem bardzo kosztownym. „Bezpłatne” studia to konstrukcja wyjątkowo karkołomna. Wymaga dużych nakładów z tytułu: wyboru osób, które powinny dostać reglamentowaną usługę; wyboru kierunków i uczelni, które będą dane studia organizować; konieczności utrzymywania szeregu urzędników zajmujących się dystrybucją darmowych studiów, sprawdzaniem ich poziomu oraz wykrywaniem nadużyć. Każda z tych decyzji jest podejmowana w warunkach presji politycznej i walki grup interesu.

W polskim modelu utrzymywanie iluzji bezpłatności i szczególnej opieki państwa obejmuje również konieczność utrzymywania rozdrobnionej struktury uczelni publicznych (które są jedynymi dystrybutorami darmowych studiów) oraz finansowania SYSTEMU opisywanego w niniejszym raporcie.

Rozdzielanie funduszy przeznaczonych na wsparcie socjalne studentów odbywa się za pośrednictwem kanałów dystrybucji, które ze swej natury są mało efektywne.

Podobnie jak w przypadku przyznawania miejsc na studiach również rozdzielanie bezzwrotnej pomocy wymaga nieustannej walki z nadużyciami. Państwo – chcąc być konsekwentne – powinno uszczelniać SYSTEM, aby zabezpieczyć się przed wypadkami studiowania tylko dla pakietu socjalnego (pojęcie wyjaśnione w podrozdziale Efekt 4.) oraz wyeliminować sytuacje, w których osoby korzystające ze wsparcia publicznego opuszczają kraj na stałe i podatnicy z tytułu ich dotowania nie mają żadnego korzyści.

## **KATALOG ŚWIADCZEŃ**

Ustawa *Prawo o szkolnictwie wyższym* z 2005 roku wprowadziła jedenaście benefitów wynikających z funkcjonowania FPM. Dwa z nich – chociaż zupełnie

nonsensowne – przetrwały aż sześć lat. W odniesieniu do wszystkich pozostałych można mieć zastrzeżenie co do sposobu, w jaki są definiowane i stosowane.

### **Stypendium socjalne**

Przyznawane jest po wykazaniu niskiego dochodu na osobę w rodzinie studenta (obecnie nie więcej niż 602 zł miesięcznie). Istnieje szereg sposobów jego wyłudzenia.

a) W dostarczanych komisjom stypendialnym dokumentach wnioskodawcy nie uwzględniają informacji o dochodach osiągniętych z tytułu:

- pracy rodziców za granicą,
- własnej pracy studentów za granicą – zwłaszcza pracy sezonowej oraz w ramach programu Work & Travel,
- działalności rolniczej prowadzonej przez rodziców w innej gminie niż ta, w której są oni zameldowani,
- innych nieopodatkowanych świadczeń (np. niektóre renty, alimenty, diety, ekwiwalenty, dodatki kompensacyjne, ryczałty energetyczne itp.).

b) Nienależne świadczenia są pobierane również dzięki temu, że świadczeniobiorcy nie informują komisji stypendialnych o istotnych zmianach ich sytuacji materialnej i rodzinnej, które powinny być podstawą do ponownego wyliczenia dochodu (np. zdobycie pracy, zmiana stanu cywilnego własnego lub rodzeństwa).

c) Inną metodą jest pozorowanie prowadzenia własnego gospodarstwa domowego o nierealnie niskich dochodach.

d) Kolejny sposób na wyłudzenie świadczeń polega na złożeniu do urzędu skarbowego zeznania o osiągnięciu niewielkich dochodów, pobraniu zaświadczenia dla komisji stypendialnej, a następnie złożeniu korekty zeznania, w której zostaną wykazane faktyczne dochody.

e) Zdarza się, że dzieci przedsiębiorców o wysokim statusie materialnym otrzymują stypendium socjalne, bo w okresie brany pod uwagę przy naliczaniu świadczeń ich rodzice wykazywali stratę lub zupełnie śladowy zysk z prowadzonej działalności.

f) Zanotowano przypadki, że sportowcy podejmowali studia na uczelniach o niskiej liczbie osób uprawnionych do otrzymywania stypendium za wyniki sportowe, aby móc korzystać ze świadczeń w większym wymiarze.

Poszczególne komisje stypendialne na różne sposoby interpretują dyskusyjne sytuacje, np. czy w ślad za *Ustawą o świadczeniach rodzinnych* (z 28 listopada 2003 roku) brać pod uwagę dochody utracone i uzyskane, czy do dochodu rodziny wliczać alimenty przyrodniej siostry itp.



### **Stypendium za wyniki w nauce (tzw. naukowe)**

W całej historii tego świadczenia problemem było uporczywe stosowanie średniej ocen jako narzędzia służącego wyborowi studentów otrzymujących stypendium naukowe pomimo ewidentnych przykładów, że na określonych kierunkach uzyskanie wysokiej średniej jest łatwiejsze.

Pod każdym względem lepszym sposobem porównywania osiągnięć jest wyliczenie odsetka studentów osiągających najwyższe wyniki w nauce na swoim kierunku i w swojej uczelni. Wykorzystując tę metodę, bardzo łatwo wprowadzić jednolite kryteria w skali kraju.

Źródłem drugiej grupy problemów była możliwość otrzymywania stypendium naukowego na więcej niż jednym kierunku. W pewnych okolicznościach mieliśmy bowiem do czynienia z nagradzaniem dwa razy za to samo, gdyż studenci bazowali na podobnych egzaminach i przepisanych ocenach.

Nigdy nie rozwiązano problemu braku stypendium naukowego na pierwszym roku studiów pierwszego stopnia.

### **Stypendium na wyżywienie**

Jedno z najbardziej niedorzecznych świadczeń socjalnych w Polsce (zupełnie niepotrzebne, bo kryteria jego przyznawania są identyczne jak przy stypendium socjalnym), które przetrwało sześć lat. Żadnych cech pozytywnych, a jedynie pole do nadużyć, ponieważ niektóre uczelnie uzależniały jego przyznawanie od korzystania z koncesjonowanych przez siebie stołówek.

Zły sposób naliczania stypendium socjalnego (o czym była mowa w części Przyczyna 3., pkt 5 niniejszego opracowania) jest często powielany przy przyznawaniu stypendium na wyżywienie. Negatywne skutki pierwszego błędu zostają więc podwojone.

### **Zapomoga**

Świadczenie wysoce uznaniowe – dowolna wysokość, nieostre kryteria, nadreprezentacja członków komisji stypendialnych wśród beneficjentów. Wielu studentów o jego istnieniu w ogóle nie wie.

Nie ma wystarczających wskazówek, co można uznać za „wypadek losowy” powodujący „przejściowe znalezienie się w trudnej sytuacji materialnej” (zwrot z art. 183 PoSW) i pozwalający na wypłatę zapomogi.

W efekcie na jednych uczelniach zapomogi wypłaca się tylko po wydarzeniach takiego kalibru jak porwanie domu rodzinnego studenta przez falę powodziową lub utrata kołczyzny w wyniku nieudanych eksperymentów chemicznych, a na innych wystarczy utrata portfela z biletem miesięcznym lub konieczność zakupu nowych

okularów po zmianie diagnozy dotyczącej wady wzroku.

Ponad 60% uczelnianych regulaminów błędnie kwalifikuje urodzenie dziecka przez studentkę jako „wypadek losowy”.

Trudności z weryfikacją dokumentów poświadczających nagłe pogorszenie się sytuacji życiowej stawiają zapomogę na szarym końcu w rankingu przejrzystości różnych form pomocy publicznej dla studentów.

### **Stypendium mieszkaniowe**

W dużej części jest to powielenie stypendium socjalnego, jednak „wzbogacone” o nowe wady.

Z niezrozumiałych powodów ustawa czyni z niego narzędzie dyskryminacji – z grona potencjalnych beneficjentów wykluczeni są studenci niestacjonarni. Być może to efekt przestarzałego rozumienia studiów niestacjonarnych jako prowadzonych po pracy i w miejscu zamieszkania. Dziś jednak „niestacjonarny” znaczy tyle co „płacący podwójnie” – w postaci podatków i czesnego.

Przez niektóre uczelnie stypendium to jest wykorzystywane z kolei jako narzędzie dyskryminacji osób mieszkających na stancjach i wynajmujących mieszkania. Regulaminy pomocy materialnej pełne są rozwiązań niezgodnych z ustawą, które mają sprawić, że to stypendium dostaną głównie osoby mieszkające w akademiku należącym do uczelni.

Podobnie jak przy stypendium żywieniowym trudno znaleźć wytłumaczenie, po co zostało ono wpisane do ustawy. Jedyne sensowny trop mógłby prowadzić do oddziaływania lobby złożonego z agentów stołówek i instytucji zarządzających akademikami. No, chyba że w tych zapisach nigdy żadnego głębszego sensu nie było.

Mimo licznych wad tego świadczenia, decyzja o jego likwidacji zapadła po ponad pięciu latach funkcjonowania.

### **Stypendium specjalne dla niepełnosprawnych**

Stypendium to zyskało złą sławę po opisanu w prasie przypadku studenta Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego z poświadczoną niepełnosprawnością, który dla „celów stypendialnych” był zapisany na kilkanaście kierunków i legalnie na każdym z nich pobierał pieniądze, nie mając oczywiście zamiaru ani możliwości, żeby naukę na wszystkich ze sobą pogodzić.

Oczywiście gdyby przyznawaniem tego typu świadczeń zajmował się jeden podmiot w kraju, a nie kilkaset, ordynarne wykorzystywanie braku wspólnej bazy beneficjentów nie byłoby możliwe.

Nawet rozwiązanie, w którym świadczenie przyznaje jedna komisja stypendialna,

ale z uwzględnieniem faktu studiowania w kilku miejscach, byłoby lepsze od obecnego.

### **Stypendium za wyniki w sporcie**

Jawny nonsens – nie ma ogólnokrajowych reguł nagradzania za sukcesy na arenie ogólnokrajowej. Z powodu funkcjonowania zupełnie niekompatybilnych regulaminów uczelnianych zdobywca brązowego medalu na mistrzostwach może dostać wyższe stypendium niż zdobywca srebrnego, a posiadacz złotego krążka może nie otrzymać żadnego świadczenia lub minimalne.

Uczelnie często nie radzą sobie z „obsługą” tego świadczenia. Są przypadki, że kwestia faktycznego rozdziału środków jest cedowana na podmiot niebędący organem uczelni, np. na stowarzyszenie Akademicki Związek Sportowy. Takie nieuprawnione podmioty przy rozdziale stypendiów często dyskryminują sportowców niezwiązanych z nimi organizacyjnie.

### **Stypendium ministra za osiągnięcia naukowe**

Świadczenie bardzo pomocne w promowaniu najzdolniejszych studentów (obecnie wypłacane w 10 ratach po 1300 zł). Powszechna jest niewiedza o trybie i warunkach umożliwiających jego otrzymanie. Najwięcej problemów dotyczy kwestii inicjatywy w sprawie przyznania tego stypendium. Studenci nie mają świadomości, że mogą wnioskować do władz wydziału lub rektora, aby ten na ich rzecz wystąpił do ministra szkolnictwa wyższego.

Rozdział stypendiów w większym stopniu zależy od aktywności i determinacji wnioskujących uczelni niż od dorobku naukowego studentów.

W roku akademickim 2009/2010 wypłacono 986 takich stypendiów. Dla przykładu na dużych uczelniach, jak Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie czy Uniwersytet Szczeciński, otrzymały je tylko po trzy osoby. Tymczasem w Wyższej Szkole Handlowej w Radomiu było trzynastu stypendystów, a na Uniwersytecie Papieskim w Krakowie (wielokrotnie mniejszym od SGGW) siedmiu. W roku akademickim 2010/2011 wypłacanych jest 1012 stypendiów, z tego na przykład tylko pięć dla studentów jednej z największych uczelni w kraju (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski – 33 tysiące studentów), a jednaście dla studentów Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji w Zamościu.

Świadczenie to, po połączeniu ze **stypendium ministra za osiągnięcia sportowe**, ma zamienić się w **stypendium ministra za wybitne osiągnięcia**.

### **Pierwszeństwo w otrzymaniu miejsca w domu studenckim**

Element wsparcia socjalnego studentów wynikający z art. 185 PoSW. Realizowany

najczęściej w oderwaniu od wymogów ustawowych, bez zachowania procedur właściwych dla decyzji administracyjnych i bez poszanowania praw konsumenta właściwych dla usług hotelowych.

Brak jest najczęściej ustalonych zasad, na ile przy przyznawaniu pierwszeństwa istotna jest sytuacja materialna studenta, a na ile utrudnienia w codziennym dojeżdżaniu z miejsca zamieszkania do uczelni; czy miejsce jest przyznawane na rok, czy też na cały okres studiów; czy podczas definiowania sytuacji materialnej studenta bierze się pod uwagę tzw. dochody uzyskane i utracone; czy wysokość dochodów studenta – przez analogię do stypendium socjalnego – ustala się na zasadach określonych w ustawie o świadczeniach rodzinnych.

Podczas dystrybucji miejsc w akademikach stosowany jest szereg kryteriów nieznanych ustawie, m.in. opinie rady mieszkańców, pierwszeństwo dla członków rady mieszkańców lub wstępne kwotowe rozdzielanie miejsc między wydziały z uwzględnieniem etapu i formy studiów itd.

Większość uczelni nie zawiera umów z mieszkańcami akademików, co utrudnia usługobiorcom dochodzenie swoich praw w przypadku, gdy usługa realizowana jest w sposób niewłaściwy, gdy giną rzeczy pozostawione w częściach wspólnych, gdy dochodzi do uszkodzeń lub kradzieży rowerów z przechowalni, gdy remonty utrudniają naukę i przeszkadzają spać, gdy występują długotrwałe przerwy w dostępie do łączności internetowych, gdy kierownictwo akademika wprowadza niezapowiedziane wcześniej opłaty manipulacyjne itd.

### **Pierwszeństwo w otrzymaniu wyżywienia w stołówce studenckiej**

Powielenie wszystkich wad występujących podczas przyznawania pierwszeństwa w otrzymaniu miejsca w akademiku.

### **Stypendium rektora dla najlepszych studentów**

Nowa idea ustawodawcy. Stypendium, które powiela główne wady SYSTEMU. Jest wybitnie uznaniowe, przekierowuje zbyt dużą część zasobów funduszu do studentów starszych lat, odwołuje się do średniej ocen zamiast do odsetka najlepszych studentów, od decyzji o jego nieprzyznaniu nie można się odwołać, a jedynie poprosić o ponowne rozpatrzenie wniosku.

Może okazać się pułapką zastawioną na samorządy studenckie. Pokusa, aby członkowie organów wykonawczych walczyli o takie kryteria przyznawania, które będą korzystne dla nich samych, jest bardzo duża.

Stypendium mieści się w logice myślenia sektorowego, która nie pozwala nagradzać studentów pierwszego roku pierwszego stopnia studiów za sukcesy odniesione wtedy, gdy byli uczniami szkoły średniej, za wybitne wyniki na maturze

i olimpiadach przedmiotowych.

Reguły uczelnianej „demokracji przetargowej” mogą zamienić to świadczenie w „nagrodę za lojalność”.

W czasie obowiązywania tego stypendium identyczne wyniki sportowe oraz podobne sukcesy naukowe i artystyczne będą na różnych uczelniach zupełnie inaczej nagradzane.

## SKUTKI DZIAŁANIA SYSTEMU

### **Efekt 1.**

#### **– koszty obsługi nie do zaakceptowania**

Kosztów obsługi FPM nikt nigdy nie policzył. Praca w setkach komisji i „biur obsługi” wykonywana jest przez pracowników uczelni (zarówno tych, którzy zajmują się wyłącznie funduszem, jaki i tych, którym obsługę FPM przypisano wraz z szeregiem innych obowiązków) oraz przez darmową siłę roboczą w postaci członków samorządu studentów.

Gdyby nawet usunąć wszystkie wady obowiązujących regulaminów, wprowadzić uczciwe procedury, a obsługę FPM powierzyć osobom posiadającym odpowiednie kompetencje, okaże się, że koszty obsługi są zbyt wysokie i społecznie nieakceptowalne.

Świadczenia z FPM są nieprawdopodobnie rozdrobnione. Wielkość stypendiów nie pozwala na pokrycie realistycznie określonych kosztów utrzymania podczas studiów. W ostatnich latach beneficjenci SYSTEMU stanowili aż jedną czwartą populacji studentów.

W przypadku systemu stypendialnego możemy mówić o zjawisku rozsiewania czy też rozpylania środków budżetowych, a nie o ich sensownym adresowaniu.

### **Efekt 2.**

#### **– akademickie inkubatory złych praktyk**

W istniejących uwarunkowaniach prawnych uczelniane i wydziałowe komisje stypendialne są dla młodych ludzi miejscem zdobywania pierwszych doświadczeń z zakresu:

- braku poszanowania dla publicznych pieniędzy, rozdawnictwa funduszy publicznych,
- akceptacji jawnych prób wyłudzenia pomocy socjalnej, kumoterstwa i kombinatorstwa,
- ignorowania lub naciągania procedur,

- zacierania śladów, rozmywania odpowiedzialności, kamuflowania niejasnych kryteriów działania,
  - bazowania na nieświadomości beneficjentów pomocy socjalnej,
  - braku osobistej odpowiedzialności za popełnione błędy,
  - łamanie elementarnych zasad porządku prawnego (tej, że prawo nie działa wstecz, lub tej nakazującej wyłączenie członków komisji z prac, gdy rozpatrywany jest wniosek złożony przez nich samych lub ich najbliższych).
- Komisje często są zdominowane przez osoby biorące stypendia, a więc zainteresowane trwaniem sytuacji, gdy mogą być sędziami we własnej sprawie. Częstym błędem jest cedowanie części uprawnień komisji stypendialnych na podmioty niebędące organami uczelni (np. kierownik lub rada mieszkańców domu studenta), a nawet działające w znacznej mierze poza kontrolą uczelni (np. stowarzyszenie Akademicki Związek Sportowy).

### **Efekt 3.**

#### **– dyskryminacja studentów zmieniających uczelnię**

Regulaminy FPM na różnych uczelniach są niekompatybilne, co wywołuje mnóstwo problemów przy zmianie uczelni.

Studenci coraz częściej zmieniają uczelnie. Na lepsze, na tańsze, na inne. Większość takich transferów odbywa się po ukończeniu studiów pierwszego stopnia, gdy posiadacz tytułu licencjata zamierza zdobyć magisterium. Wielu studentów pragnie, aby był to „magister” dużej i rozpoznawalnej uczelni. Równie wielu studentów zmieniłoby uczelnię już po roku lub dwóch, bo są niezadowoleni z jakości jej usług. W każdej takiej sytuacji studentowi zależy, by świadczenia pomocy materialnej „szły za nim”, niezależnie od reguł wewnętrznych konkretnej uczelni. Tymczasem aktualna konstrukcja SYSTEMU to utrudnia.

Obecna formuła pomocy materialnej jest nieefektywna i niedostosowana do wymagań mobilności studentów czy systemu wielostopniowego kształcenia. Jakakolwiek zmiana uczelni w trakcie studiów lub po zakończeniu pierwszego stopnia studiów w celu ich kontynuowania rodzi szereg komplikacji i wywołuje uzasadnione poczucie krzywdy wśród studentów.

### **Efekt 4.**

#### **– studia dla pakietu socjalnego**

Skrajnym przypadkiem nadużywania mechanizmów pomocy publicznej jest podejmowanie lub kontynuowanie studiów tylko z powodu dostępu do świadczeń, ulg i zwolnień.

Rzadziej spotykana wersja tego zjawiska to podjęcie studiów dla „małego pakietu

socjalnego”. Występuje ona na uczelniach niepublicznych o najniższym czesnym i na nielicznych uczelniach publicznych. Polega na świadomym rozpoczęciu studiów bez zamiaru ich ukończenia, aby móc korzystać ze zniżek komunikacyjnych, świadczeń socjalnych, wizy studenckiej J-1 i możliwości pracy na umowę zlecenie bez obowiązku odprowadzania składki ZUS. Z pakietu można korzystać do momentu skreślenia z listy studentów.

Bardziej wyrafinowanym działaniem są studia dla „dużego pakietu socjalnego”. Polegają one na jak najdłuższym utrzymywaniu się na studiach, aby korzystać ze wszystkich możliwych świadczeń.

Zdarza się, że zdolni studenci, którzy pierwszy kierunek studiów ukończyli dla zdobycia wiedzy, podejmują kolejne studia, głównie po to, aby nie utracić świadczeń, które przysługują osobom uczącym się do 26. roku życia, lub móc otrzymywać stypendium naukowe, które w dużej mierze zawdzięczają zbieżności przedmiotów na pierwszym i drugim kierunku.

Aby uniemożliwić „studia dla socjalu”, należy przede wszystkim:

- odebrać możliwość pobierania świadczeń dłużej niż wynosi przewidziany dla danego kierunku łączny czas studiów pierwszego i drugiego stopnia, oczywiście zakładając, że stypendium socjalne przetrwa w jakiegokolwiek formie, a studenci będą mogli nadal studiować „bezpłatnie” na dwóch kierunkach,
- odebrać możliwość pobierania stypendium naukowego i stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych z dwóch źródeł.

Stypendium specjalne musi być wypłacane przez jedną instytucję, która przy jego naliczaniu powinna uwzględniać fakt studiowania na więcej niż jednym kierunku. Ze względu na specyfikę kryteriów istotnych przy udzielaniu tego świadczenia dystrybuujący je podmiot musi uwzględnić, czy zajęcia odbywają się w tym samym mieście, w tym samym budynku, z wykorzystaniem tych samych specjalnych pomocy naukowych itd.

## **Efekt 5.**

### **– źle ulokowane środki publiczne**

Łatwo oszukać nieszczelny SYSTEM, dlatego pula środków pozostająca dla faktycznie ubogich i zdolnych studentów jest niewielka.

Zdecydowana większość regulaminów pomocy materialnej zawiera istotne niezgodności z ustawą *Prawo o szkolnictwie wyższym*. Nie ma mechanizmu ani wystarczająco silnej sankcji, które zmusiłyby uczelnie do „wyprostowania” złych regulaminów oraz zapewniły ich kompatybilność (dającą gwarancję otrzymania należnych świadczeń po zmianie uczelni).

Komisje stypendialne bardzo często „ułatwiają sobie życie” z premedytacją i w

poczuciu bezkarności:

- łamiąc procedury postępowania przewidziane w k.p.a.,
- ignorując ustawę o ochronie danych osobowych,
- nie archiwizując w należyły sposób wpływających do nich wniosków.

Poczucie bezkarności spowodowało, że uczelnie nie są zainteresowane tworzeniem mechanizmu autokorekty, dzięki któremu wadliwe zapisy byłyby eliminowane wkrótce po ich wykryciu.

Polski system stypendialny jest nienaprawialny. Trwa dzięki zмовie milczenia wokół przypadków łamania prawa, ignorowania procedur, braku mechanizmów kontroli i silnych sankcji.

Pokutuje źle rozumiana autonomia uczelni – jako możliwość swobodnego kreowania regulaminów – stąd trudne do zliczenia przypadki wprowadzania warunków przyznania świadczenia odbiegających od ustawowych. W innych przypadkach źle regulaminy są wynikiem desperackich prób eliminowania szkodliwych następstw implikowanych przez ustawę.

## POSTULOWANE ZMIANY

### Lepsze rozwiązanie 1.

#### – redefinicja celów systemu stypendialnego

Potrzebą chwili jest zdefiniowanie celów, jakie mają być osiągnięte dzięki pomocy budżetowej dla studentów. Takimi celami mogą być na przykład:

- umożliwienie najzdolniejszym polskim studentom kształcenia się na najlepszych uczelniach zagranicznych (pomoc bezzwrotna lub umorzenia w spłacie pomocy zwrotnej tylko dla tych, którzy w trakcie i/lub po zakończeniu nauki zdecydują się wykładać na polskich uczelniach oraz płacić podatki w kraju),
- „wsparcie na starcie” dla najzdolniejszych maturzystów,
- tworzenie „ścieżki sukcesu”, czyli usuwanie barier finansowych uniemożliwiających bardzo wybitnym studentom kształcenie się na kilku kierunkach lub podjęcie studiów trzeciego stopnia (szerzej o tym w punkcie 6.),
- promowanie mobilności studentów i studiów interdyscyplinarnych,
- motywowanie do osiągania wysokich wyników w nauce i aktywności naukowej wykraczającej poza program studiów.

Ważne jest, aby były to cele konkretne, realne, ale jednocześnie ambitne i określone w czasie.

Każdego roku trzeba badać, czy zastosowane mechanizmy zbliżają nas do postawionych celów. Od początku muszą być jasno zdefiniowane wyznaczniki



stopnia realizacji celów, czyli tzw. mierniki rezultatu i oddziaływania. Będzie wtedy można wprowadzać korekty systemu, aby polepszać parametry efektywności (np. spadek liczby błędów, odwołań i środków niewykorzystanych) oraz sprawności (np. terminowość wypłaty świadczeń).

Do sprawdzania efektów warto również wykorzystać badania socjologiczne i informacje zebrane przez inne instytucje, np. Polską Komisję Akredytacyjną.

Stypendia trzeba traktować jak inwestycję. Z tego względu należy preferować formy zwrotne, które w przypadku trwałego opuszczenia kraju przez beneficjenta pozwalają odzyskać część lub całość zainwestowanych pieniędzy.

## **Lepsze rozwiązanie 2.**

### **– uniwersalne kryteria uprawniające do otrzymania świadczeń**

Jeżeli zabraknie woli lub odwagi do przeprowadzenia prawdziwej reformy systemu pomocy materialnej dla studentów, warto przynajmniej usunąć szkodliwe rozwiązania na pierwszym poziomie piramidy błędów.

Konieczne jest przyjęcie jednolitej w skali kraju wysokości dochodu uprawniającego do otrzymania świadczeń socjalnych. Jednolite kryteria powinny dotyczyć też naliczania stypendium specjalnego dla studentów niepełnosprawnych i stypendium za wyniki sportowe.

Stypendia za wyniki w nauce finansowane ze środków podatnika można przyznawać „z automatu” – z góry określone stawki dla jednolitego odsetka najzdolniejszych studentów na kierunku, np. 12% najlepszych studentów. Nie wyklucza to funkcjonowania równocześnie innego stypendium, które będzie uwzględniać aktywność studentów wykraczającą poza podstawowe programy nauczania.

## **Lepsze rozwiązanie 3.**

### **– uproszczenie zasad przyznawania świadczeń**

Obecny SYSTEM trzeba zlikwidować, ponieważ możliwe są rozwiązania tańsze, prostsze i uczciwsze. Generalny kierunek zmian powinien polegać na odejściu od kryteriów uznaniowych.

Jeżeli wielkość środków budżetowych kierowanych do systemu stypendialnego nie ulegnie zmianie, konieczne będzie ograniczenie liczby beneficjentów pomocy bezzwrotnej. W pierwszym rzędzie mogłoby to dotyczyć osób pobierających identyczne świadczenia na dwóch i więcej kierunkach oraz osób pobierających świadczenia dłużej niż cztery lata.

Potrzebna jest zmiana zasad aplikowania o stypendium ministra i wprowadzenie procedury umożliwiającej ubieganie się o nie przez samych zainteresowanych

studentów (obecnie wnioskującym jest uczelnia).

#### **Lepsze rozwiązanie 4. – zabezpieczenie praw świadczeniobiorców**

Procedury dystrybucji świadczeń muszą podlegać rygorom wynikającym z *Kodeksu postępowania administracyjnego*.

Konieczne jest wprowadzenie prawa studenta do ustawowych odsetek za nieterminowe wypłacanie świadczeń.

Część świadczeń może być dystrybuowana na szczeblu krajowym. Dotyczy to zwłaszcza stypendium za wyniki sportowe osiągnięte na arenie ogólnokrajowej.

#### **Lepsze rozwiązanie 5. – „stypendium pierwsze”**

Optymalnym wyjściem z sytuacji jest istotna zmiana zasad dystrybucji środków budżetowych wśród studentów.

Jedną z głównych wad SYSTEMU są niskie świadczenia na pierwszym roku studiów. Nowi studenci mają dostęp tylko do części „socjalnej” funduszu. Zamknięta jest dla nich druga część, „motywacyjna” (stypendia naukowe lub stypendium rektora).

Wyjściem z sytuacji jest wprowadzenie stypendium motywacyjnego na pierwszym roku, które w tym opracowaniu nazywam „stypendium pierwsze”.

Jego funkcjonowanie jest już możliwe na bazie wyników egzaminu maturalnego. Ponieważ obecnie osoby kończące szkoły średnie zdają aż trzy części matury na tym samym poziomie (język polski, język obcy nowożytny i matematyka w wersji podstawowej), istnieją idealne warunki do stworzenia najbardziej obiektywnego i potrzebnego ze wszystkich stypendiów.

Gdyby SYSTEM był analizowany od strony celowości (gwarantowane wsparcie finansowe dla osób podejmujących decyzję o rozpoczęciu studiów), większe i pewniejsze środki dla studentów pierwszego roku byłyby wypłacane już od dawna. Stypendium motywacyjne jest zdecydowanie bardziej potrzebne osobom studiującym na pierwszym roku niż tym uczęszczającym na uczelnię rok szósty, siódmy czy dziesiąty.

Pod rozważenie wszystkim zainteresowanym poddaję pomysł, aby zagwarantować określoną pulę FPM dla studentów pierwszego roku pierwszego stopnia studiów. W przypadku uczelni zawodowych mogłaby to być połowa środków finansowych, przy studiach pięcioletnich (dwustopniowych lub jednolitych) – co najmniej 1/3 budżetu. Tylko zdecydowane wsparcie dla osób rozpoczynających studia może przywrócić podstawową funkcję stypendiów, czyli zwiększanie dostępności

studiów.

Rozwiązanie to jest szczególnie ważne dla maturzystów ze środowisk wiejskich i wykluczonych społecznie. Decyzja o podjęciu studiów może w ich przypadku być uzależniona od gwarancji przewidywalnego wsparcia wypłacanego już na pierwszym semestrze oraz od realnej pomocy w kolejnych semestrach po wykazaniu określonych postępów w nauce.

### **Lepsze rozwiązanie 6.**

#### **– „ścieżka sukcesu”**

Jeżeli pomoc bezzwrotna ma pozostać zasadniczym elementem systemu stypendialnego, to trzeba przyjąć założenie, że wszelkie formy wsparcia finansowego dla studentów powinny w sumie składać się na „ścieżkę sukcesu”, czyli zapewnienie komfortu studiowania bezapelacyjnie najzdolniejszym studentom bez względu na ich status materialny. Innymi słowy, ciągle utrzymywanie się w gronie najlepszych studentów powinno umożliwiać przechodzenie kolejnych szczebli edukacji bez konieczności tracenia czasu i energii na dorabianie w instytucjach zupełnie niezwiązanych z kierunkiem studiów lub brania urlopów dziekańskich z przyczyn ekonomicznych.

Wobec priorytetu ścieżki sukcesu inne kwestie związane z kosztami studiów i utrzymywania się w ośrodku akademickim byłyby wtórne. Na przykład opłaty za usługi edukacyjne na drugim kierunku studiów musiałyby być w całości rekompensowane przez system stypendialny.

### **Lepsze rozwiązanie 7.**

#### **– wykorzystanie instytucji wyspecjalizowanych**

Dystrybucję zapomóg, a nawet stypendiów socjalnych o wiele bardziej efektywnie mogłyby przeprowadzić miejskie lub gminne ośrodki pomocy społecznej.

Lepszą obsługę poszczególnych świadczeń można zapewnić na kilka innych sposobów, na przykład wykorzystując do tego celu organizacje pozarządowe lub krajowe biuro obsługi funduszu stypendialnego.

Obecne rozwiązanie – z niepoliczalnymi kosztami obsługi, nierównym dostępem obywateli do pomocy publicznej, marnotrawieniem czasu i energii przedstawicieli samorządów studenckich delegowanych do komisji stypendialnych, brakiem bazy danych o świadczeniobiorcach, ignorowaniem rygorów k.p.a, nagradzaniem uczelni za złą weryfikację dochodów, brakiem szacunku dla grosza publicznego – wydaje się najgorszym z możliwych.

Doraźnym wyjściem, do czasu stworzenia nowego systemu wspierania studentów, jest umożliwienie komisjom stypendialnym występowania do ośrodków pomocy

społecznej o potwierdzenie statusu materialnego rodziny studenta.

### **Lepsze rozwiązanie 8. – separowanie funduszy**

Ponieważ nikt nie wyartykułował, jakie cele społeczne, edukacyjne lub modernizacyjne mają być osiągnane za pomocą SYSTEMU, dotacja przesyłana na uczelnię jest polem niezdrowego przetargu.

FPM to w dużej części tzw. pieniądze nieoznaczone. Nikt nie potrafi podatkowemu powiedzieć, co dokładnie budżet państwa wspiera na uczelni X. Jaka część funduszu trafi do członków AZS, jaka do studentów uzdolnionych artystycznie, a jaka zostanie przeznaczona na zakup nowych klamek w domu studenta.

Poważnym problemem polskich uczelni jest też specyficzna „demokracja przetargowa”. W jej ramach spełnienie nawet oczywistych i bezkosztowych postulatów najsłabszej „korporacji” (samorząd studencki) może wymagać dużych ustępstw na rzecz mocniejszych (samodzielnych pracowników naukowych i administracji) lub określonej postawy podczas wyborów rektorów i dziekanów.

Aby reprezentanci samorządu nie mieli poczucia, że zdradzają interesy swoich wyborców, warto usunąć z listy tematów objętych przetargiem sprawy stypendialne. Zniknie wówczas możliwość wywierania nacisku, żeby – na przykład – studenci podpisali zgodę na istotne zmniejszenie wysokości świadczeń i poparli dofinansowanie kolejnego remontu domu studenta.

Remonty akademików nie powinny być finansowane z FPM. Stypendia dla sportowców i zapomogi w ogóle nie powinny być rozdzielane przez uczelnie. Świadczenia socjalne muszą być trwale odseparowane od motywacyjnych.

### **Lepsze rozwiązanie 9. – pomoc zwrotna**

Kluczowa zmiana powinna polegać na oparciu pomocy publicznej dla studentów na formach zwrotnych.

Dostępny obecnie kredyt preferencyjny dla studentów ma tę zaletę, że jest brany przez osoby, które go potrzebują, a nie (jak w przypadku stypendiów o charakterze socjalnym) przez te, które zauważyły, że układ dochodów w rodzinie jest taki, że mogą pomoc publiczną sobie wziąć.

Kryteria udzielania kredytu są bardzo klarowne, a warunki spłaty dogodne. System poręczeń instytucjonalnych rozwija się w bardzo dobrym kierunku.

Potrzebny jest jednak realnie motywujący system umorzeń całości lub części kredytu preferencyjnego dla studentów z tytułu osiągnięcia bardzo wysokich wyników w nauce. Umarzanie pięciu procentom najlepszych studentów tylko

niewielkiej części kredytu nie przekłada się w istotnym stopniu na motywowanie do osiągnięcia wysokich wyników w nauce.

Potrzebna jest generalna zmiana sposobu myślenia o pomocy publicznej. W pierwszym rządzie trzeba zapewnić środki osobom, które traktują studia jako inwestycję. Środków budżetowych nie można marnotrawić na wspieranie osób, dla których głównym celem jest trwanie na uczelni dla „pakietu socjalnego”, a głównym polem aktywności gromadzenie „mocnych papierów” uprawniających do pomocy bezzwrotnej.

Uprzedzając zarzuty o działanie na rzecz części środowiska studenckiego, chciałbym zapewnić, że celem tej publikacji jest obrona praw zdecydowanej większości osób kształcących się na poziomie wyższym, a zwłaszcza tych zasługujących na wsparcie ze środków publicznych, nie zaś utrzymywanie przywilejów socjalnych każdej bez wyjątku osoby, która w danym momencie posiada status studenta.

## PODSUMOWANIE

Problem nieefektywnego i jawnie niesprawiedliwego systemu stypendialnego oraz nadużyć związanych z przyznawaniem studentom zapomóg, nagród i miejsc w akademikach przewija się w skargach do rzecznika praw studenta od początku istnienia tej instytucji. Całość zgromadzonego materiału składa się na dramatyczny obraz nieskutecznych i nierzetelnych transferów socjalnych.

System stypendialny w Polsce to „odpuszczony temat”. Nikt nie próbował go do tej pory całościowo prześwietlić. Dlatego – żeby przybliżyć istotę opisywanych zjawisk – pozwoliłem sobie wprowadzić do niniejszego opracowania kilka terminów pomocniczych, takich jak: ścieżka sukcesu, stypendium pierwsze, inkubatory złych praktyk, SYSTEM, mały pakiet socjalny, duży pakiet socjalny, rozpylanie funduszy.

### **SYSTEM a inne formy wspierania studentów**

SYSTEM to najślabsze ogniwo wśród wszystkich form motywowania młodych Polaków do podjęcia i kontynuowania studiów.

Wśród budzących mniej kontrowersji sposobów udzielania pomocy publicznej warto wymienić:

1. Zniżki w komunikacji miejskiej i transporcie publicznym. Jest to realne wsparcie dla niemal wszystkich studentów. W większym stopniu korzystają z niego osoby spoza dużych ośrodków akademickich, co jest elementem wyrównywania szans

edukacyjnych młodzieży z różnych regionów kraju.

2. Dopłaty do kredytów preferencyjnych. Obecnie kosztują państwo rocznie około 80 mln złotych (19 razy mniej niż FPM). Miesięczna transza kredytu jest wyższa niż stypendium socjalne. Warunki spłaty są bardzo dogodne. Dyskusyjna jest tylko kwestia umorzeń kredytów. Wydają się one zbyt skromne, żeby posiadać walory motywacyjne. Ponadto wiele uczelni nie wywiązuje się z obowiązku sporządzenia listy studentów, którzy znaleźli się wśród 5% najlepszych na kierunku, a zatem uprawnionych do umorzenia 20% kredytu.

Kredyty dla studentów są realizacją idei mówiącej, że najbardziej sprawiedliwe rozwiązanie to takie, gdzie koszty inwestycji w swoje studia zwraca absolwent z dochodów uzyskiwanych między innymi dzięki odpowiedniemu wykształceniu.

3. Ważnym i przewidywalnym sposobem motywowania studentów do podjęcia i kontynuowania studiów są stypendia na kierunkach zamawianych.

4. Istotnym wsparciem dla rodzin studentów jest ulga podatkowa dla osób utrzymujących dzieci kształcące się, które nie przekroczyły 25. roku życia.

Osobnym zagadnieniem jest największy transfer socjalny w obszarze szkolnictwa wyższego, czyli umożliwienie ponad 600 tysiącom osób studiowania stacjonarnego na uczelniach publicznych, zwany potocznie „studiami bezpłatnymi”.

*Fundusz pomocy materialnej dla studentów i doktorantów* nie jest już narzędziem osiągnięcia jakichkolwiek celów. Funkcjonuje na prawach przywileju socjalnego – jego likwidacja mogłaby zostać odebrana jako działanie wymierzone w całą grupę społeczną. Próba naprawy mogłaby z kolei zostać oprostowana w przekonaniu, że reforma oznacza ukrytą formę likwidacji, a po usunięciu wadliwych świadczeń studenci „nie otrzymają nic w zamian”.

Ktoś powinien wreszcie powiedzieć, że król jest nagi. Tego SYSTEMU nikt do końca nie rozumie i nie kontroluje, nikt nie realizuje za jego pomocą jasno wyznaczonych i społecznie pożądaných zadań.

### **Skala ubóstwa widziana przez pryzmat FPM**

Trudno dziś jednoznacznie wskazać twórców SYSTEMU. Powstawał on na przestrzeni kilkunastu lat w ramach ciągłego poprawiania konstrukcji mającej wady u samych podstaw. Bez względu na motywacje licznych „poprawiaczy” trzeba jednoznacznie stwierdzić, że stworzyli SYSTEM kuriozalny, chaotyczny i rozdrobniony do granic autoparodii. Każda z wyżej wymienionych wad rozpatrywana osobno jest już dyskwalifikująca. Ich nagromadzenie jest skandaliczne.

*Fundusz pomocy materialnej dla studentów i doktorantów* trwa siłą bezwładu i w warunkach braku poszanowania dla publicznego grosza. Nikt nie bada i nie liczy,

jakie korzyści, a jakie szkody przynosi jego funkcjonowanie.

Gdyby istniała jednolita baza danych o wszystkich beneficjentach SYSTEMU, moglibyśmy poznać alternatywną wizję rzeczywistości wyłaniającą się z oświadczeń o dochodach w rodzinach studentów.

Zobaczylibyśmy zapewne obraz społeczeństwa polskiego, w którym dziesiątki tysięcy obywateli mają mniej niż pięć dolarów na przeżycie dziennie, a mimo to wysyłają dzieci na studia do dużych ośrodków akademickich.

Dowiedzielibyśmy się, jak wiele wyjazdów zarobkowych studentów i ich rodziców na Zachód kończy się zupełną klęską, niemożnością powiększenia dochodów choćby o jedno euro.

Najbardziej przerażające może być jednak ujawnienie skali demencji w Polsce. Co będzie, jeżeli okaże się, że ludzie zapominają poinformować uczelni o najważniejszych momentach w swoim życiu, np. o zmianie sytuacji materialnej w związku z zawarciem ślubu lub zdobyciem stałej pracy.

Warto byłoby ten smutny obraz społeczeństwa skonfrontować z danymi ośrodków pomocy społecznej i urzędów skarbowych oraz z rezultatami badań socjologicznych.

## **Fundamenty SYSTEMU**

Trzeba pomagać i nagradzać, zamiast rozdawać.

Potrzebą chwili jest likwidacja setek wadliwych i nieprzystających do siebie (a często również do ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym*) uczelnianych regulaminów pomocy materialnej i wprowadzenie uniwersalnych reguł kierowania pomocy publicznej do studentów, która pozwoli:

- uniknąć wątpliwego konstytucyjnie różnicowania kryteriów przyznawania pomocy publicznej,
- zlikwidować praktykę wprowadzania do regulaminów uczelnianych niezgodnych z PoSW warunków uzyskania świadczeń (innych niż posiadanie statusu studenta i niski dochód, np. terminowego zaliczenia semestru lub złożenia indeksu),
- ustalić jednolite interpretacje (rozstrzygnięcia) dla analogicznych przypadków (dziś teoretycznie każda uczelnia może mieć swoje regulaminy, ale także „swoje rozumienie przepisów prawa”),
- ułatwić ustalenie odpowiedzialnego za nieterminowe wypłacanie świadczeń (dziś odpowiedzialność przerzucają między sobą uczelnia i ministerstwo).

## **Gra pozorów**

Wielu studentów tylko udaje, że przedstawia uczelniom dochody wszystkie i aktualne. Uczelnie udają, że to zweryfikowały. Państwo udaje, że nie widzi, iż coś

tu nie gra.

W tej całej grze pozorów najbardziej zagadkowa jest postawa Najwyższej Izby Kontroli. Ta instytucja wytyka błędy poszczególnym uczelniom rozdzielającym świadczenia, ale pośrednio uwiarygodnia SYSTEM, nie docierając do jego istoty – oderwania od celów, nieznanych kosztów funkcjonowania, absurdałnego rozdrobnienia itd.

Jeżeli nadal największy wpływ na wysokość świadczeń mają mieć deklarowane dochody w rodzinie studenta, to komisje stypendialne (lub inne, bardziej profesjonalne instytucje wprowadzone w ich miejsce) muszą dysponować realnymi narzędziami weryfikacji oświadczeń o dochodach i mieć możliwość użycia realnych sankcji w przypadku wykrycia nadużyć.

### **Rażąca nieskuteczność**

Niedoinwestowania rodzimego szkolnictwa widziane na tle państw dostrzegających wyzwania cywilizacyjne oraz wymierne efekty porażki krajowego systemu kształcenia (mała liczba patentów, mało cytowań w prestiżowych czasopismach międzynarodowych, znikoma liczba obcokrajowców chcących studiować w Polsce, brak nagród Nobla w naukach ścisłych, przewaga „eksportu” wybitnych naukowców nad „importem” itd.) skłaniają do postawienia pytania o przyczyny takiego stanu rzeczy. Jest ich zapewne wiele. Jedną poznali Państwo dzisiaj.

Podczas gdy:

- wielu zdolnych studentów jest zmuszonych podejmować pracę zarobkową w wymiarze wpływającym negatywnie na jakość i czas kształcenia,
  - część wybitnych absolwentów studiów magisterskich nie podejmuje studiów trzeciego stopnia z powodu niskich nakładów na stypendia i wynagrodzenia doktorantów,
  - wymiana studentów między Polską a krajami posiadającymi renomowane uczelnie utrzymuje się na bardzo niskim poziomie, między innymi z przyczyn ekonomicznych,
  - zdolni maturzyści z prowincji rezygnują ze studiów w dużych ośrodkach akademickich na rzecz szkół zawodowych w pobliżu miejsca zamieszkania,
- spora część z 1,5 mld zł przekazywanych przez państwo na wsparcie studentów i doktorantów trafia obok celu.

Mam nadzieję, że to ostatni raport na temat FPM w obecnym kształcie. Dalsze analizowanie SYSTEMU opartego na ewidentnie błędnych założeniach nie ma sensu.



## 10 GRZECHÓW CIĘŻKICH SYSTEMU

1. **Nierówny dostęp obywateli do pomocy publicznej.** Wada fundamentalna – często diametralnie różna wysokość pomocy materialnej udzielanej osobom o identycznym statusie prawnym i identycznych dochodach. Niedopuszczalna skala uznaniowości podczas przyznawania świadczeń.
2. **Zła kontrola nad pieniędzmi publicznymi.** Brak mechanizmów autokorekty. Bezkarne ignorowanie ustawy. Dystrybutorzy świadczeń nie są zainteresowani realizacją celów Funduszu. Cedowanie części kompetencji komisji stypendialnych na podmioty nieuprawnione. Niewypłacanie odsetek ustawowych od nieterminowo wypłacanych świadczeń. Brak bazy danych o beneficjentach SYSTEMU (!) umożliwiający pobieranie dwóch lub więcej świadczeń w oparciu o te same przesłanki.
3. **Powszechne ignorowanie prawa.** Radosna twórczość autorów regulaminów, skłonność do poprawiania ustawodawcy, stosowanie pozaustawowych kryteriów rozdziału świadczeń, stosowanie procedur niezgodnych z k.p.a.
4. **Przeregulowanie,** zbyt rozdrobnione świadczenia, zbyt rozdrobnieni dystrybutorzy świadczeń, mnogość regulaminów.
5. **Szkoła złych praktyk.** Pierwsze doświadczenia podatników z sytuacją, w której ukrywanie dochodów popłaca. Brak kontroli nad sposobami archiwizacji dokumentów i ochrony danych osobowych. Brak odpowiedzialności za podjęcie błędnych, bezprawnych decyzji. Presja wywierana na samorządy studenckie, aby preferować remonty bazy socjalnej, a ograniczać stypendia.
6. **Brak profesjonalizmu,** zarówno instytucji, jak i pracowników. Cedowanie na uczelnie obowiązków, których nie są w stanie wypełnić. Rotacja niedoświadczonych członków komisji stypendialnych, którzy nie mają bezpośredniej motywacji finansowej, kult ignorancji.
7. **Kierowanie aktywności samorządów studenckich w ślepą uliczkę,** na tematy nierozwojowe. Czas i energia nieodpłatnych pracowników komisji stypendialnych są marnotrawione. Samorząd, który nie zajmuje się jakością kształcenia i prawami studenta, tylko „socjałem”, postrzegany jest jako instytucja roszczeniowa, bezrefleksyjnie broniąca przywileju socjalnego.
8. **Małe upodmiotowienie studentów.** Brak możliwości samodzielnego aplikowania studentów o stypendium ministra. Przerzucanie na studentów skutków opóźnień w rozliczeniach między resortem szkolnictwa wyższego a uczelnią. System przeciwdziałający mobilności.
9. **Skrajna nieefektywność.** SYSTEM jest drogi w obsłudze, czasochłonny, biurokratyczny.
10. **Działania nieukierunkowane,** chaotyczne, rozpylanie drobnych porcji świadczeń, rozdawnictwo zamiast pomagania, brak mechanizmów badania efektów, działanie po omacku, intuicyjne. System jest wyalienowany, oderwany od celów, niezrozumiały, zagmatwany, nieprzewidywalny.

## RZECZNIK PRAW STUDENTA

**Rzecznik praw studenta (RPS)** funkcjonuje jako jednoosobowy organ w strukturze Parlamentu Studentów Rzeczypospolitej Polskiej (PSRP) – jedynego ustawowego przedstawicielstwa ogółu polskich studentów na mocy art. 203 ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym* z 2005 roku. Rzecznik jest całkowicie niezależny od instytucji rządowych, swoją funkcję pełni społecznie.

Podstawowym obszarem działalności rzecznika jest podejmowanie interwencji w indywidualnych sprawach studentów. Od początku swego istnienia, tj. od 21 marca 2004 roku, Biuro RPS udzieliło pomocy w kilkunastu tysiącach indywidualnych przypadków. Drugim istotnym polem aktywności rzecznika jest wskazywanie wadliwych rozwiązań prawnych, które są źródłem naruszania studenckich praw i interesów. Służą temu m.in. okresowe raporty. Pierwszy raport RPS (z roku 2005) koncentrował się na przedstawieniu obszaru i zakresu problematyki praw studenckich. W jego podsumowaniu postulowano m.in. wprowadzenie umów (cywilnoprawnych) student – uczelnia, co częściowo zostało zrealizowane przez wprowadzenie do PoSW artykułu 160 ust. 3.

W drugim raporcie (z roku 2006) zaprezentowano najbardziej niepokojące przykłady łamania prawa na uczelniach zgłaszane przez studentów. W konkluzji zaproponowano wprowadzenie obowiązkowego dwugodzinnego szkolenia dla studentów I roku na temat podstaw prawnych i zasad funkcjonowania uczelni oraz procedur ochrony i egzekwowania studenckich praw i obowiązków. W latach 2008-2010 przeprowadzono pilotażowe szkolenia z tego zakresu dla studentów kilkunastu uczelni. Projekt był realizowany jako zadanie zlecone Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Nowelizacja PoSW umożliwiła prowadzenie szkoleń na wszystkich uczelniach.

W trzecim raporcie (z roku 2008) zwrócono uwagę na uwarunkowania prawne sprzyjające naruszaniu istotnych interesów studentów. Opisano między innymi bezprawne metody nakładania na studentów dodatkowych opłat. Praktykom tym przeciwdziała nowelizacja PoSW wprowadzająca katalog świadczeń, za które uczelnie nie będą mogły pobierać opłat.

Czwarty raport w całości poświęcony jest analizie państwowego systemu pomocy materialnej dla studentów. Zawiera postulat głębokiej rekonstrukcji polskiego systemu stypendialnego.

Kolejne raporty będą dotyczyły między innymi: dyskryminacji studentów na uczelniach, barier dostępu do informacji publicznych związanych z działaniem uczelni, słabych punktów instytucji reprezentujących poszczególne grupy interesu w środowisku akademickim, odpowiedzialności dyscyplinarnej na uczelniach, działalności akademickiej służby zdrowia, ograniczeń mobilności studentów, bazy socjalnej uczelni, procedur oceny jakości kształcenia.