

HỌC PHÍ TỪ GÓC ĐỘ KINH TẾ CÔNG: QUAN NIỆM VÀ CĂN CỨ XÁC ĐỊNH

ĐẶNG THỊ MINH HIỀN

Viện Khoa học Giáo dục Việt Nam
Email: dangminhhienvkhd@gmail.com

Tóm tắt: Dịch vụ giáo dục là dịch vụ công cộng không thuần túy có thể được cung cấp công cộng (bởi Chính phủ) hoặc cung cấp tư nhân (bởi các doanh nghiệp/tổ chức/cá nhân) cho người học. Học phí là mức giá (hoặc phí) mà người sử dụng dịch vụ phải trả cho nhà cung cấp để được thụ hưởng dịch vụ giáo dục. Trong việc cung cấp dịch vụ giáo dục, Chính phủ cần xác định rõ hình thức cung cấp dịch vụ, mức thu học phí giữa các nhóm dịch vụ giáo dục để đảm bảo sự phát triển cho mọi cơ sở giáo dục và nguồn nhân lực của quốc gia.

Từ khóa: Học phí; kinh tế công; dịch vụ giáo dục.

(Nhận bài ngày 05/7/2016; Nhận kết quả phản biện và chỉnh sửa ngày 14/7/2016; Duyệt đăng ngày 27/9/2016).

1. Đặt vấn đề

Việc chuyển đổi nền kinh tế từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung sang cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và đặc biệt là quá trình hội nhập quốc tế diễn ra ngày càng sâu rộng trong những năm cuối của thập niên đầu thế kỉ XXI đánh dấu bằng sự gia nhập của Việt Nam vào tổ chức Thương mại quốc tế WTO, đã đặt ra yêu cầu phải nhìn nhận giáo dục (GD) dưới quan điểm một dịch vụ (DV) công, đôi khi là DV công không thuần túy. Sự thay đổi quan điểm về GD từ một phúc lợi xã hội sang một DV công không thuần túy đã kéo theo những thay đổi tương ứng trong quan niệm về học phí (HP). Đây là chủ đề được các nhà nghiên cứu, hoạch định chính sách GD cũng như toàn xã hội quan tâm bởi tính ảnh hưởng rộng rãi của nó.

Bản chất của GD là gì và đâu là quan niệm về HP dưới góc độ kinh tế công (KTC)? Quan niệm về HP có khác nhau giữa các loại hình dịch vụ GD (DVGD) khác nhau? HP chịu tác động của những yếu tố nào và đâu là căn cứ khoa học để xác định HP? Đó là những câu hỏi quan trọng cần giải đáp trước khi các nhà nghiên cứu và hoạch định chính sách xây dựng hay đề xuất một phương án HP. Trong bài viết này, chúng tôi muốn đóng góp một vài ý kiến cho việc đưa ra lời giải đáp cho những câu hỏi trên.

2. Quan niệm về học phí dưới góc độ kinh tế công

2.1. Giáo dục dưới góc độ kinh tế công

2.1.1. Giáo dục là dịch vụ

Trước hết phải khẳng định “GD” là DV bởi tính “phi vật chất” của nó, thể hiện ở những đặc điểm khác với “hàng hóa” như: Sản xuất và tiêu dùng luôn xảy ra đồng thời; Sản xuất và tiêu dùng diễn ra song song; Chất lượng không đồng nhất giữa những lần sản xuất và tiêu dùng khác nhau; Không thể thấy trước khi tiêu dùng; Không thể cất trữ.

Theo quan điểm KTC, DV được phân thành 2 nhóm là DV cá nhân (DVCN) và DV công cộng (DVCC), được phân biệt bởi hai đặc tính là tính cạnh tranh và khả năng loại trừ. Tính cạnh tranh thể hiện ở chỗ nếu một người đã sử dụng DVCN thì người khác sẽ mất đi cơ hội sử dụng DV đó; ở DVCC, việc sử dụng DV của người này không làm ảnh hưởng hoặc ảnh hưởng không đáng kể đến việc sử dụng của người khác. Đặc tính “khả năng loại trừ” thể hiện ở chỗ: Đối với DVCN, để loại trừ một người khỏi việc sử dụng DV là đơn giản; đối với DVCC, loại trừ một người ra khỏi việc sử dụng DV hết sức khó khăn và tốn kém.

2.1.2. Giáo dục là dịch vụ công cộng không thuần túy

GD là DVCC không thuần túy bởi những đặc điểm sau: Thứ nhất, tính cạnh tranh trong việc sử dụng DV này không cao. Tính không thuần túy thể hiện ở chỗ chi phí cận biên của việc cung ứng DV này cho một cá nhân tăng thêm không phải lúc nào cũng bằng không. Thông thường, DVGD ở nhà trường và cơ sở GD (CSGD) khác được tổ chức dưới dạng các lớp học, mỗi lớp học có thể đáp ứng cho vài chục người học. Nếu việc tăng thêm số người hưởng thụ DV không vượt quá quy mô dự kiến (theo thiết kế) của lớp học thì chi phí cận biên cho việc cung ứng DV cho một cá nhân tăng thêm bằng không. Nếu số người sử dụng DV tăng vượt quá quy mô cho phép thì chi phí cận biên của việc cung cấp dịch vụ cho một cá nhân tăng thêm khi đó sẽ khác không và ảnh hưởng đến chất lượng của DV. Thứ hai, việc loại trừ cá nhân ra khỏi việc sử dụng DV này không quá khó khăn, tốn kém do việc cung cấp DV được tiến hành trong phạm vi phòng học.

2.2. Cách thức cung cấp dịch vụ giáo dục

Tương ứng với hai nhóm DVCN và DVCC là hai cách cung cấp: Cung cấp tư nhân (CCTN) và cung cấp công cộng (CCCC). CCCC là việc Chính phủ trực tiếp hoặc gián tiếp cung cấp DV (thông qua việc trợ cấp cho tư nhân để cung cấp DV). Các DV được CCCC thường miễn phí hoặc



cung cấp với giá rẻ. CCTN là việc tư nhân cung cấp DV. Đối với cách cung cấp này, việc trao đổi diễn ra đơn giản theo quy luật kinh tế thị trường là sự cân bằng cung - cầu thị trường dựa trên thỏa thuận giữa người mua và người bán về giá, số lượng.

Cách thức cung cấp một loại DV nào đó không phụ thuộc vào việc đó là DVCC, DVCN hay DVCC không thuần túy. Trong mỗi trường hợp, cách thức cung cấp nào mang lại hiệu quả xã hội cao hơn thì cách thức đó được khuyến khích. DV có mức độ công cộng càng cao (chi phí tăng thêm cho một người sử dụng DV càng thấp) thì cách thức CCCC DV càng được khuyến khích. Nếu mức độ công cộng của DV càng thấp (chi phí tăng thêm cho một người sử dụng DV càng cao) thì việc CCTN DV càng hiệu quả.

Theo cách phân loại của tổ chức Thương mại Thế giới WTO, GD là 1 trong 12 ngành DV với 5 phân ngành là: DVGD Tiểu học, DVGD Trung học, DVGD Đại học, DVGD cho người lớn và các DVGD khác. Xu hướng phổ biến ở Việt Nam hiện nay là kết hợp cả hai hình thức CCCC và CCTN đối với 5 nhóm DV trên. Tuy nhiên, hình thức CCCC gần như tuyệt đối ở nhóm DVGD Tiểu học và Trung học cơ sở; có sự tham gia của tư nhân (hình thức CCTN) ở nhóm DVGD Trung học phổ thông, GD Đại học, GD nghề nghiệp với tỉ lệ khá nhỏ bé; trong khi đó, hình thức CCTN chiếm đa số và gần như tuyệt đối ở nhóm DVGD cho người lớn và các DVGD khác.

2.3. Bản chất của học phí dưới góc độ kinh tế công

Với những phân tích nêu trên về bản chất của GD dưới góc độ KTC, ta nhận thấy DVGD là DVCC không thuần túy có thể được CCCC (bởi Chính phủ) hoặc CCTN (bởi các doanh nghiệp/tổ chức/cá nhân) cho người học và HP là mức giá (hoặc phí) mà người sử dụng DV phải trả cho nhà cung cấp để được thụ hưởng DVGD.

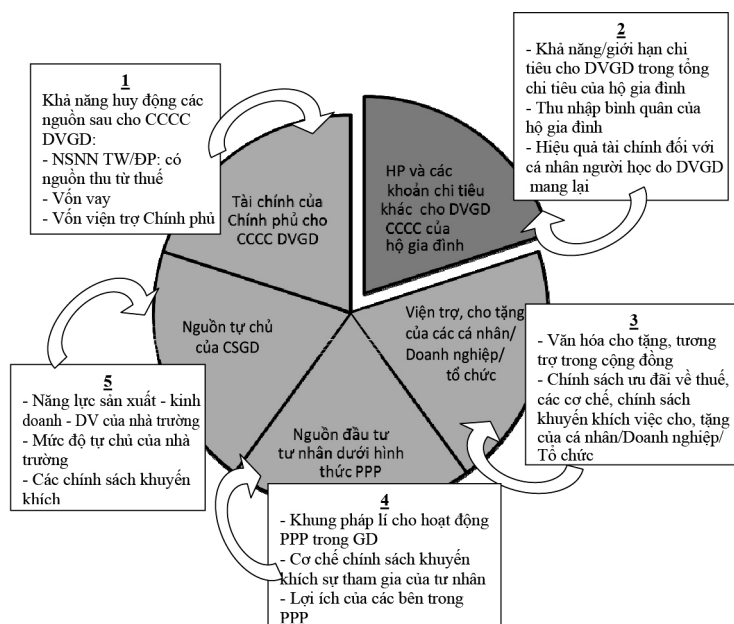
Trong hình thức CCCC, HP là mức phí (hoặc mức giá được Chính phủ trợ giá) mà người học hoặc gia đình họ phải trả cho nhà cung cấp (Chính phủ) để được thụ hưởng DV. HP trong trường hợp CCCC thường rất thấp và thấp hơn rất nhiều so với chi phí thực tế để sản xuất và cung cấp DV đó cho một cá nhân tăng thêm.

Đối với hình thức CCTN, HP chính là mức giá tại điểm cân bằng giữa cung - cầu thị trường đối với một DVGD nào đó mà người học hoặc gia đình họ phải trả cho nhà CCTN. Cân bằng này đạt được ở mức sản lượng mà tại đó lợi ích thu được khi có thêm một cá nhân tiêu dùng DV đúng bằng chi phí phát sinh để cung ứng DV cho một cá nhân tăng thêm. HP trong trường hợp này lớn hơn hoặc bằng chi phí thực tế phát sinh cho việc cung ứng DV đó.

3. Căn cứ và cách thức xác định mức thu học phí đối với dịch vụ giáo dục

Việc quyết định mức thu HP phụ thuộc vào việc DVGD được lựa chọn CCTN hay CCCC. Việc xác định mức thu HP đối với DVGD CCTN do thị trường quyết định. Lí thuyết KTC đã chỉ ra những hạn chế khi Nhà nước can thiệp vào việc quyết định giá bán DV trong trường hợp CCCC là: Việc quy định giá sàn cao hơn mức giá cân bằng thị trường hoặc giá trần thấp hơn mức cân bằng thị trường sẽ dẫn tới những tổn thất lợi ích xã hội do việc tiêu dùng dưới sản lượng tiềm năng hoặc do hình thành thị trường ngầm "chợ đen" gây ra [1]. Do vậy, Chính phủ cần thực hiện tốt vai trò giám sát, kiểm định chất lượng và công khai thông tin trên các phương tiện thông tin đại chúng để đảm bảo khắc phục hạn chế của hiện tượng thông tin không cân xứng.

Đối với những DVGD được CCCC: DVGD mang lại ngoại ứng tích cực cho xã hội. Do đó, càng nhiều cá nhân tiêu dùng DV này thì xã hội càng đạt được phúc lợi xã hội cao hơn. Đó là lí do Chính phủ luôn nỗ lực tạo cơ chế khuyến khích các cá nhân trong xã hội tiêu dùng DV này. Tuy nhiên, khi số người đi học (quy mô GD) phát triển tới ngưỡng nhất định, nó sẽ tạo ra gánh nặng đối với ngân sách của các Chính phủ. Bởi vậy, hầu hết các Chính phủ đều phải ra quyết định lựa chọn/cam kết những nhóm DVGD nào ưu tiên CCCC và DV nào CCTN. Quy mô hay phạm vi của việc CCCC là khác nhau tùy theo quan điểm phát triển GD, những cam kết và điều kiện của từng quốc gia. Nó có thể thay đổi theo thời gian và được xác định dựa trên các yếu tố như: Tính chất công cộng hay lợi



Hình 1: Tương quan giữa nguồn thu từ HP và các nguồn lực xã hội khác với chi phí thực tế cho việc CCCC DVGD và các nhân tố tác động tới mỗi nguồn

Chú thích: Hình tròn ở giữa biểu diễn Chi phí thực tế cho việc CCCC một nhóm DVGD; Các ô từ 1 đến 5 trình bày các nhân tố tác động tới mỗi nguồn lực xã hội có thể huy động cho việc bù đắp chi phí.

ích xã hội của DV; Khả năng tài chính của quốc gia; Hiệu quả của hình thức cung cấp; Thu nhập của người dân; Sở thích/thị hiếu của người dân trong tiêu dùng DV.

Có hai hình thức thường được các Chính phủ lựa chọn trong CCCC DVGD là CCCC miễn phí và CCCC có thu phí nhưng với mức thấp (Chính phủ trợ giá). DVGD được lựa chọn CCCC miễn phí ở các quốc gia hiện nay thường thuộc nhóm DVGD phổ cập hay GD cơ bản. Tùy thuộc vào đặc điểm hệ thống GD của mỗi quốc gia mà GD phổ cập có thể bao gồm cấp Tiểu học hay cả Trung học (Trung học cơ sở và Trung học phổ thông). Đây là những cấp học được xác định là mang lại lợi ích xã hội cao hơn nhiều so với lợi ích cá nhân; đặt nền móng cho sự phát triển nguồn nhân lực và có ảnh hưởng quan trọng tới việc đảm bảo các mục tiêu về phát triển xã hội của quốc gia (về dân trí, văn hóa, sự phát triển hình thái xã hội, tính bền vững, ổn định, cố kết xã hội,...)

Đối với nhóm DVGD được lựa chọn CCCC có thu phí nhưng được trợ giá, cơ sở để xác định HP là sự so sánh tương quan giữa Chi phí thực tế cho việc CCCC DV của Chính phủ với khả năng huy động các nguồn lực khác (ngoài nguồn thu từ học phí) trong xã hội để bù đắp chi phí thực tế (Xem Hình 1). Như vậy, Hình 1 đã trình bày khá rõ ràng căn cứ cũng như cách thức để xác định mức thu HP. Theo đó, để xác định được mức thu HP, cần tiến hành theo những bước như ở Bảng 1.

Quy trình trên có thể áp dụng cho từng CSGD, từng địa phương hoặc trên quy mô toàn quốc. Đồng thời, nó có thể được áp dụng đối với riêng chi phí thường xuyên hoặc chi đầu tư xây dựng cơ bản cũng như áp dụng cho chi phí thực tế xã hội (tổng của 2 khoản mục chi trên).

4. Một vài khuyến nghị đối với chính sách học phí ở Việt Nam hiện nay

4.1. Về cách thức cung cấp dịch vụ giáo dục và thẩm quyền quyết định mức thu học phí

GD là DV khuyến dụng cần được khuyến khích

cung cấp và tiêu dùng bởi nó ảnh hưởng ngoại lai tích cực cho xã hội, đặc biệt là ở GD cơ bản. Tuy nhiên, Chính phủ không thể đứng ra CCCC toàn bộ DVGD cho xã hội bởi: Ngân sách Nhà nước hạn hẹp trong khi nhu cầu học tập của xã hội rất lớn, việc cung cấp miễn phí DV đôi khi dẫn tới sự kém hiệu quả do người học không nỗ lực học tập; Việc cung cấp DV trên quy mô quá rộng lớn và chỉ dựa trên hệ thống các CSGD công được bao cấp cũng dẫn tới những hạn chế nhất định về chất lượng do thiếu sự cạnh tranh, khó đáp ứng được nhu cầu học tập của người học và xã hội. Trong cung cấp DVGD, Chính phủ phải xác định rõ quan điểm và thứ tự ưu tiên: DV nào cần CCCC chủ yếu (miễn phí và/hoặc thu phí với mức thấp), DV nào nên CCCC một phần (có thu phí) và DV nào để khu vực tư nhân cung cấp là chính,...

Theo quan điểm của tác giả, CCCC miễn phí DVGD ở Việt Nam hiện nay cần được thực hiện đối với các cấp GD phổ cập, đó là Mầm non 5 tuổi, Tiểu học và Trung học cơ sở. Đây là những cấp học mang lại lợi ích xã hội lớn hơn nhiều so với lợi ích cá nhân trong khi người học lại chưa ý thức hết giá trị của việc học và chưa có khả năng chi trả HP do họ còn quá nhỏ. Đặc biệt, việc CCCC đối với các DVGD này còn cho phép đảm bảo các mục tiêu về phát triển xã hội lâu dài của quốc gia (về dân trí, văn hóa, hình thái xã hội, tính bền vững, ổn định xã hội,...).

Các DVGD khác như: Mầm non (dưới 5 tuổi), Trung học phổ thông, Trung cấp nghề và DVGD Đại học có thể kết hợp cả hai hình thức CCCC (có thu học phí, mức thu HP do Nhà nước quy định) và CCTN. Trong khi đó nhóm DVGD cho người lớn và DVGD khác nên được cung cấp theo hình thức CCTN và HP (giá DV) được quyết định bởi thị trường. DVGD CCTN thuộc các nhóm Mầm non, Tiểu học, Trung học, Đại học, Nhà nước cũng nên để CSGD tự quyết định mức thu HP dựa trên quy luật cung – cầu thị trường.

Bảng 1: Quy trình xác định mức thu HP đối với DVGD được CCCC

- Bước 1: Dự toán chi phí thực tế xã hội cho CCCC DVGD trong một năm, dựa trên: + Quy mô học sinh + Chi phí bình quân cho 1 học sinh/năm (đa phương án) - Bước 2: Dự báo quy mô các nguồn lực xã hội có thể huy động trong một năm để trang trải chi phí thực tế xã hội cho CCCC DVGD nói trên (đa phương án) - Bước 3: Tính tổng nguồn thu từ HP cần có để đảm bảo cho việc CCCC DVGD, dựa trên: + Chi phí thực tế xã hội cho CCCC DVGD trong 1 năm (1) + Tổng các nguồn lực xã hội khác có thể huy động cho việc CCCC DVGD (gồm các nguồn 1,3,4,5 và các chi tiêu ngoài HP của hộ gia đình) (2). Trong đó, chủ yếu là nguồn tài chính mà Chính phủ cam kết đảm bảo từ ngân sách nhà nước và các khoản vay, viện trợ Chính phủ + Tổng nguồn thu từ HP cần có (3) = (1) – (2) - Bước 4: Tính mức thu HP bình quân cho một người học trên cơ sở chia tổng nguồn thu từ HP cần có cho quy mô học sinh (có thể đa phương án) - Bước 5: Xem xét tính phù hợp của phương án HP và ra quyết định Tính phù hợp của (các) phương án HP cần xem xét đối với các tiêu chí được đưa ra trong ô số 2 Hình 1, có thể kết hợp với việc thăm dò dư luận xã hội. Nếu kết quả cho thấy phương án HP được đề xuất phù hợp thì các cấp quản lý có thẩm quyền có thể ra quyết định. Trường hợp chưa phù hợp, cần quay lại Bước 1 với mức chi phí bình quân cho 1 học sinh/năm thấp hơn hoặc đưa ra những giải pháp huy động các nguồn lực khác trong xã hội (ở Bước 2) để bù đắp.
--



4.2. Về việc xác định mức thu học phí đối với dịch vụ giáo dục được cung cấp công cộng

Để xác định được mức thu HP phù hợp với từng địa phương hay nhóm đối tượng người học, ngành GD cần giải quyết được những bài toán sau đây:

- Thống nhất được các định mức kinh tế - kĩ thuật trong GD công ở các cấp học (trong đó có việc tính khấu hao cơ sở vật chất, thiết bị GD), làm cơ sở cho việc tính toán chi phí bình quân cho một người (bao gồm cả chi phí thường xuyên và chi phí đầu tư xây dựng cơ bản).

- Có sự cam kết của Chính phủ đối với việc đảm bảo nguồn tài chính công cho CCCC DVGD hàng năm.

- Bóc tách được những chi tiêu (ngoài HP) thực sự phát sinh cho việc CCCC DVGD ra khỏi những chi tiêu cho nhu cầu GD nói chung của các hộ gia đình.

5. Kết luận

Trong thời gian trước mắt, khi các định mức kinh tế - kĩ thuật cần thời gian để xây dựng và hoàn thiện, ngành GD có thể tách riêng việc dự toán chi phí cho GD theo 2 hạng mục là chi thường xuyên (xã hội) và chi đầu tư xây dựng cơ bản (chỉ dựa trên nguồn tài chính của Chính phủ bao gồm ngân sách Nhà nước, vay và viện trợ với giả định các nguồn đầu tư tư nhân, cho tặng là không đáng kể). Việc xây dựng và đề xuất mức thu HP sẽ diễn ra theo quy trình được đề xuất nhưng chỉ dựa trên chi phí thường xuyên (xã hội) của CCCC DVGD. Chính phủ tiến hành công bố số liệu về nguồn tài chính (Ngân sách Nhà

nước, vay, viện trợ) được sử dụng để đầu tư xây dựng CSVC – Thiết bị cho GD hàng năm và các khoản viện trợ, cho tặng của các cá nhân/doanh nghiệp/tổ chức để đảm bảo tính công khai, minh bạch, tạo tiền đề thu hút sự tham gia và đồng thuận của toàn xã hội trong việc đóng góp HP và các khoản phí khác cho việc CCCC DVGD ở các CSGD công.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

[1]. Đặng Thị Minh Hiền, (2008), *Vận dụng lí thuyết kinh tế công trong chính sách tài chính giáo dục ở Việt Nam*, Đề tài Nghiên cứu khoa học cấp cơ sở, Viện Khoa học Giáo dục Việt Nam.

[2]. Mark Bray, (2007), *Education in Developing Asia, Volume 3, The Costs and Financing of Education: Trends and Policy Implications*, Asian Development Bank and The University of Hong Kong.

[3]. D. Bruce Johnstone, (2003), *Cost Sharing in Higher Education: Tuition, Financial Assistance, and Accessibility in a Comparative Perspective*, State University of New York at Buffalo.

[4]. Jane Knight, (2007), *Implications of Crossborder Education and GATS for the Knowledge Enterprise*, Ontario Institute for the Study of Education, University of Toronto, Canada.

[5]. Lê Chi Mai, (2003), *Cải cách dịch vụ công ở Việt Nam*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

TUITION FEE FROM PUBLIC ECONOMY PERSPECTIVE - CONCEPT AND IDENTIFIED BASE

Dang Thi Minh Hien

The Vietnam Institute of Educational Sciences

Email: dangminhhienvkhgd@gmail.com

Abstract: Educational services are not pure public service they can be public offer (by the government) or private providers (by businesses / organizations / individuals) for learners. Tuition fee is the price (or cost) that users must pay for the service providers to enjoy educational services. In providing education services, the Government should clearly identify forms of service provision, tuition rates between groups of educational services to ensure the development of all educational institutions and national human resource.

Keywords: Tuition fee; public economy; educational services.