

GIÁO DỤC TƯ HAY CÔNG - NHÌN TỪ GÓC ĐỘ LÝ THUYẾT KINH TẾ

VŨ QUANG VIỆT^(*)

Phải chăng giáo dục là hàng hóa như bất cứ một sản phẩm nào đó trên thị trường, do đó việc cung cấp tùy thuộc vào cung cầu trên thị trường? Đây là vấn đề đang được bàn cãi ở Việt Nam. Những quan điểm bày tỏ trên báo chí hiện nay tuy đã dựa vào kinh nghiệm của các nước nhưng chưa thật sự dựa vào cơ sở lý thuyết kinh tế. Bài viết này trình bày vấn đề giáo dục trên cơ sở lý thuyết kinh tế.

Giáo dục là sản phẩm đặc biệt theo nghĩa nó là phương tiện để nhằm tăng sản xuất ra của cải trong tương lai, mà như vậy, nó là hàng tích lũy. Nó lại là hàng hoá mà xã hội cần, do đó nó đòi hỏi kể cả cưỡng bách mọi công dân phải đạt trình độ tối thiểu. Ngoài ra, giáo dục cơ bản còn là loại dịch vụ rất đặc biệt theo nghĩa lợi ích xã hội của nó cao hơn là lợi ích cá nhân mà người mua nhận được. Do đó nếu để thị trường tự do quyết định, mức cung sẽ ít hơn mức cầu của xã hội. Giáo dục cơ bản mang những đặc tính của hàng hóa công (public goods) mà xã hội nói chung cần, do đó phải có trách nhiệm chi trả và điều phối. Vai trò điều phối này lại càng cần thiết khi chi phí giáo dục tăng nhanh do thời gian giáo dục cần thiết cho xã hội trong một đời người ngày càng tăng và chất lượng giáo dục đòi hỏi để phục vụ nhu cầu xã hội cũng tăng nhanh, trong khi lại không thể tăng năng suất thầy giáo. Đây là tất cả những vấn đề bài viết muốn lý giải.

A. Lý thuyết kinh tế về sản phẩm giáo dục cơ bản

Sản phẩm gồm có hai loại là hàng hóa và dịch vụ. Hàng hoá thường hữu hình như gạo để tiêu dùng có thể tồn kho, không phải sử dụng ngay, hoặc như xe hơi không những có thể tồn kho mà còn có thể dùng làm phương tiện sản xuất, được dùng đi dùng lại nhiều lần để tạo ra dịch vụ chuyên chở. Giáo dục cũng có những điểm chung giống như tất cả các dịch vụ tiêu dùng cá nhân khác là sản phẩm vô hình, có thể tiêu dùng ngay nhưng lại có thêm một số đặc điểm mà các dịch vụ khác không có. Nó có thể “tồn kho” vào tri thức cá nhân, trở thành vốn

tri thức. Nó lại có thuộc tính xã hội mà các hàng hoá và dịch vụ (gọi chung là sản phẩm) cá nhân khác không có, và được xếp vào loại hàng hoá có tính chất công.

1. Thuộc tính xã hội

Khác với xã hội không cần phát triển, xã hội hiện nay chủ trương phát triển. Khác với xã hội trước đây trong lịch sử không nhất thiết nằm trong vùng lãnh thổ với quan niệm quốc gia, xã hội hiện nay là thành phần của quốc gia. Và do đó

^(*) TS. Chuyên gia thống kê cao cấp của Liên Hợp Quốc.

xã hội cần đòi hỏi mọi người công dân được giáo dục. Hơn nữa, giáo dục ngoài việc cung cấp cho cá nhân khả năng suy luận và kỹ năng cơ bản để đáp ứng với đòi hỏi của thị trường lao động có tính cá nhân, nó cũng đòi hỏi xã hội cung cấp cho từng cá nhân trong xã hội những giá trị chung về đạo đức cá nhân, gia đình và xã hội, về nhiệm vụ và quyền công dân, về mức văn hoá tối thiểu (biết đọc và biết viết chẳng hạn) nhằm bảo đảm một xã hội ổn định, nhân bản và dân chủ. Vì thuộc tính xã hội này mà nhiều nhà nước đòi hỏi mọi công dân phải được giáo dục ở cấp tối thiểu là tiểu học (đến lớp 8) hoặc trung học (đến lớp 12) và nhà nước có nhiệm vụ chi trả cho giáo dục cơ bản này. Thế nào là giáo dục cơ bản và thế nào là những điều được đem vào giáo dục cơ bản là quyết định của cộng đồng xã hội thông qua hiến pháp. Hiến pháp Mỹ và Pháp cho rằng giáo dục về niềm tin tôn giáo nào đó là không thuộc phạm trù nhà nước, do đó không thể nằm trong giáo dục cơ bản bắt buộc của Nhà nước, và ngay cả việc giáo dục về niềm tin tôn giáo này cũng không được phép đem giảng dạy ở những trường do nhà nước tài trợ. Vài nước theo đạo Hồi lại có thể có quan niệm khác về nội dung giáo dục cơ bản.

Không ai nghi ngờ là giáo dục phổ thông cho đến lớp 12, và trong một nước quá nghèo có thể chỉ đến hết lớp 8, là đòi hỏi tối thiểu, cần cưỡng bách. Đã là cưỡng bách thì Nhà nước phải tài trợ vì người dân không còn quyền tự do chọn lựa. Về giáo dục đại học, dù ít ai quan niệm đây là giáo dục cơ bản, nhưng về thực chất gần như không có nước nào dựa chủ yếu vào tư nhân để cung cấp dịch vụ giáo dục đại học. Đó là bởi vì giáo dục đại học được coi là cần thiết nhằm xây dựng một xã hội phát triển mà trong đó mọi người đều được thừa hưởng. Do hạn chế về khả năng tài chính mà các Nhà nước phải hạn chế số học sinh, nhưng việc hạn chế cũng đều thông qua các cơ chế sàng lọc để mọi người có cơ hội ngang nhau.

2. Tính chất của phương tiện sản xuất

Tưởng như gọi giáo dục là dịch vụ là đúng, nhưng trong kinh tế học, thật ra cơ bản là sai. Nếu coi nó là phương tiện sản xuất, hay vốn tri thức, thì về mặt thống kê học cho đến ngày nay rất khó đo lường, vì vốn tri thức này không có giá trên thị trường như giá một cái máy vi tính chẳng hạn. Do đó hiện nay các nhà thống kê chỉ đo giá trị của giáo dục giống như đo các dịch vụ khác, như dịch vụ hớt tóc, tức là đo bằng cái giá phải trả, tức là chủ yếu là bằng chi phí sản xuất^(*). Đối với dịch vụ như hớt tóc, hành động hớt tóc tác động thẳng từ người hớt tóc vào người dùng dịch vụ hớt tóc. Hành động xảy ra, thành quả của tác động dịch vụ chấm dứt, không thể tồn kho rồi đem bán lại cho người khác như hàng hoá, chẳng hạn như gạo, xe đạp, v.v...

Giáo dục cũng là dịch vụ tác động thẳng từ người thầy đến trò, mặc dù không đem bán lại được, nhưng người học có thể lưu giữ kiến thức, coi đó là hình thức tích lũy và là phương tiện có khả năng tạo ra sức lao động có tri thức và hiệu quả cao hơn so với trường hợp không có nó. Khả năng cao hơn này thể hiện qua thu nhập cao hơn. Như vậy giáo dục là phương tiện nâng năng suất của người lao động trong tương lai. Tri thức được bồi đắp trong nhiều năm tháng, tức là thông qua quá trình tích lũy, cho phép con người phát triển thêm khả năng cá nhân

(*) Về nguyên tắc, có thể đo giá trị (trung bình) của tri thức qua giáo dục bằng thu nhập ròng mà nó đem lại cho người mua (hoặc sử dụng) tạo ra trong suốt cuộc đời của họ sau khi trừ đi chi phí cần thiết. Có nhiều khó khăn để tính vì phải: (i) tiên đoán được chính xác thu nhập ròng này chỉ từ yếu tố giáo dục tạo ra, (ii) biết được suất lợi nhuận trung bình của nền kinh tế theo nghĩa chi phí cơ hội (opportunity cost) để đưa thu nhập trên về giá hiện tại. Cách tính này là dựa vào giả thiết hơn là nắm bắt được giá trị thật trên thị trường.

cho đến ngày có thể sử dụng để tạo ra lao động cao cấp hơn; do đó *giáo dục là sản phẩm tích lũy*.

Khác với hàng tích lũy khác, giáo dục cơ bản có quá trình tích lũy dài, không thể có tiền mà mua ngay được và việc tích lũy này có tính rủi ro cao vì không ai biết được mình sẽ sống lâu được bao lâu, sức khoẻ tốt xấu như thế nào và thu nhập tương lai ra sao để đánh giá rõ được thu nhập trong tương lai có đủ trang trải cho chi phí giáo dục hay không.

Nhưng quan trọng hơn cả, đối với giáo dục cơ bản, người được hưởng không phải là người mua. Chính cha mẹ là người mua giáo dục bằng cách trả tiền cho con đi học^(*). Thanh thiếu niên còn ở tuổi vị thành niên chưa có thu nhập không thể tự chi trả cho giáo dục mà người chi trả chính là cha mẹ họ nếu như không có vai trò của chính quyền. Tất nhiên khi cha mẹ nghèo, hoặc không có cái nhìn đúng đắn về giáo dục thì con cái sẽ trở thành vô học hoặc không nhận được lượng và phẩm giáo dục theo đúng nhu cầu xã hội cần. Ở một xã hội cổ xưa, giáo dục, hay đầu tư vào giáo dục không rộng khắp cũng chỉ vì phải dựa hoàn toàn vào khả năng của gia đình, hoặc quá lắm là tổ chức tôn giáo. Chính vì thế ở thời hiện tại, ta thấy giáo dục có thuộc tính xã hội. Và giáo dục phát triển cũng nhờ các nhà nước trong thời đại phát triển có ý thức rõ về thuộc tính xã hội này mà sẵn sàng chi phí cho nó.

3. Thuộc tính sản phẩm công: ảnh hưởng ngoại biên thuận

Hàng hoá cá nhân bình thường chỉ mang lợi cho cá nhân mua và sử dụng chúng. Một cá nhân mua một ổ bánh mì để ăn hoặc một chiếc xe đạp để dùng, thì cá nhân đó đã làm một sự lựa chọn dựa

trên đánh giá cá nhân là tiền họ bỏ ra phải tương xứng với lợi ích cho chính họ, tức là chi phí cá nhân = lợi ích cá nhân. Không những thế, trong trường hợp này lợi ích xã hội = lợi ích cá nhân. Đây có thể gọi là sản phẩm thông thường hay sản phẩm cá nhân mà thị trường tự do có thể hoàn toàn tự giải quyết cung và cầu một cách tối ưu, tức là sản phẩm được sản xuất và sử dụng ở điểm mà chi phí = lợi ích. Nếu sản phẩm nào có lợi ích cao hơn chi phí thì cá nhân sẽ tăng cầu lượng sản phẩm đó (nhằm tăng tổng lợi ích), và do đó sản xuất sẽ tăng lên để đáp ứng, và sản xuất chỉ dừng lại ở điểm mà lợi ích bằng chi phí.

Giáo dục cơ bản nhằm đào tạo những người công dân có ích với chính mình, có trách nhiệm với gia đình, xã hội và quốc gia thì khác. Một người vô học thiếu hiểu biết về trách nhiệm cá nhân và xã hội sinh ra trộm cắp, giết người cướp của, v.v. sẽ làm giảm chất lượng cuộc sống của mọi người. Sản phẩm giáo dục như vậy không chỉ mang lợi cho cá nhân mà cho cả xã hội, tức là lợi ích xã hội do giáo dục tạo ra luôn luôn lớn hơn lợi ích cá nhân. Cho nên, nếu để cho thuận mua vừa bán trên thị trường, tức là người mua phải trả chi phí bằng với chi phí xã hội, mà lợi ích cá nhân lại ít hơn thì có nhiều người sẽ không mua chúng, sẵn sàng để con em họ vô học, hoặc họ mua ít hơn mức cần thiết đối với xã hội. Nói theo ngôn ngữ kinh tế, hàng hoá giáo dục có ảnh hưởng ngoại biên thuận. Trong trường hợp này:

[Lợi ích xã hội] lớn hơn [lợi ích cá nhân = chi phí cá nhân]

Do đó, tổng lợi ích xã hội sẽ tăng lên nếu như sản phẩm được sản xuất nhiều hơn, như vậy đòi hỏi chi phí cao hơn, tức là ở điểm:

[Lợi ích xã hội] = [chi phí cá nhân + bù lỗ của nhà nước]

Đối với hàng hóa có ngoại biên thuận, thị trường tự do sẽ không tự nó cung cấp đủ nhu cầu cho xã hội. Để đáp ứng đủ nhu cầu cho xã hội, khi mà lợi ích xã hội

^(*) Ở các nước nghèo không có bảo hiểm xã hội cho tuổi già, cha mẹ trả tiền cho con cái đi học cũng có một phần là hy vọng nhờ vả con cái khi đến tuổi già, và do đó cha mẹ cũng làm cho một hành động đầu tư cho chính mình.

lớn hơn lợi ích cá nhân và do đó lớn hơn chi phí cá nhân, Nhà nước hoặc ai đó (chẳng hạn các nhà hảo tâm hoạt động vô vị lợi) phải bù đắp thêm vào chi phí cá nhân. Có thể lấy thí dụ như an ninh quốc gia, mọi người trong xã hội đều thấy là cần, nhưng đây là hàng không bán được, cho nên không có cá nhân nào tự đứng ra sản xuất. Nếu giả dụ một người nào đó bỏ tiền ra sản xuất dịch vụ an ninh thì mọi người đều được hưởng an ninh dù không trả tiền vì không thể có thị trường để bán. Để có thị trường, phải có phương cách ngăn chặn người không trả tiền không được hưởng lợi ích. Do đó chỉ có một cách giải quyết để có an ninh quốc gia, an ninh khu vực là thông qua Nhà nước. Đường xá trong thành phố cũng thế, không thể xây khắp nơi các trạm thu phí như trên xa lộ, do đó Nhà nước hoặc cộng đồng phải có trách nhiệm chi phí. Thường là Nhà nước tổ chức sản xuất và thu hồi vốn bằng thuế. Đây là những hàng hóa công (public goods) nhà nước phải đứng ra tài trợ sản xuất. Cũng có hàng hóa có một phần tính chất công (semi-public goods) như giáo dục vì ảnh hưởng ngoại biên thuận, nhưng có thể bán được, không như an ninh quốc gia. Cũng có hàng hóa có ảnh hưởng ngoại biên nghịch mà chi phí cá nhân người sản xuất chịu ít hơn là chi phí thực của nó (chi phí xã hội) nếu như để thị trường tự quyết định. Có thể tìm thấy hàng hóa có ảnh hưởng ngoại biên nghịch ở các hoạt động sản xuất tạo ra ô nhiễm môi trường. Trường hợp này, nếu Nhà nước không có chính sách thuế phạt ô nhiễm, người sản xuất sẽ tha hồ thải ô nhiễm, chi phí xã hội sẽ cao, nhưng giá thị trường lại thấp vì người sản xuất sẽ đặt giá thấp hơn giá có thể đặt giá thấp; điều này đưa đến việc khuyến khích tiêu dùng quá mức cần thiết^(*).

Bất cứ một hàng hóa nào có ảnh hưởng ngoại biên đều cần có vai trò điều

chỉnh của Nhà nước. Nếu là ngoại biên thuận, Nhà nước phải bù lỗ để khuyến khích sản xuất và tiêu dùng. Nếu là ngoại biên nghịch Nhà nước phải đánh thuế theo mức nghịch (ô nhiễm chẳng hạn) nhằm làm cho người sản xuất giảm tác dụng nghịch, vì việc tăng giá thành (chi phí cá nhân) do việc đánh thuế có tác dụng hạn chế sản xuất và giảm tiêu dùng.

Giống như hàng hóa giáo dục, nghệ thuật cao cấp như nhà hát giao hưởng, opera, kịch múa, và như trường hợp Việt Nam hiện nay là nhà hát tuồng chèo truyền thống chẳng hạn cũng là những hàng hóa có ngoại biên thuận khi xã hội coi chúng là cần gìn giữ hoặc phát triển. Giá thành tạo ra chúng cao hơn nhiều so với giá người mua sẵn sàng trả; trong trường hợp này Nhà nước cần tài trợ bù lỗ hoặc có những biện pháp khuyến khích việc tài trợ.

4. Tính chất sản phẩm không bị tác động bởi năng suất lao động

Đối với sản phẩm thông thường, khoa học kỹ thuật có thể làm tăng năng suất lao động, người ta có thể sản xuất cùng một đơn vị sản phẩm với cùng chất lượng nhưng với chi phí thấp hơn. Nói một cách đơn giản nhất, năng suất lao động được đo bằng giá trị tăng thêm (sau khi trừ đi chi phí sản xuất, kể cả chi phí khấu hao máy móc) chia cho thời gian lao động (được đưa về cùng một loại lao động có chất lượng bình quân giống nhau). Trong trường hợp này, người sản xuất có thể chiếm hết phần thặng dư tăng thêm, nhưng thường để ngăn chặn đối thủ cạnh tranh, họ giảm giá để mở rộng thị trường, tăng khối lượng cung cầu và do đó tăng tổng mức thặng dư như trường hợp Microsoft chẳng hạn. Qua đó, người lao động cũng được hưởng mức thu nhập cao hơn vì năng suất cao lên.

Ngược lại giáo dục có những đặc tính chung với hoạt động nghệ thuật cao cấp là khó lòng tăng năng suất lao động (kể bao gồm cả lượng và chất) của người thầy giáo

^(*) Đây là từ thông thường dùng trong kinh tế học. Từ hàng hóa ám chỉ cả hàng hóa và dịch vụ, tức là sản phẩm.

nhANH như tăng năng suất của một cái máy và càng không thể mở rộng thị trường theo nghĩa tăng số học sinh trên đầu một thầy giáo nếu không muốn giảm chất lượng giáo dục. Thậm chí phải nói ngược lại, muốn tăng chất lượng giảng dạy mà sự phát triển kinh tế và khoa học ngày càng đòi hỏi ở mức cao hơn thì phải giảm số học sinh trên một thầy giáo, tăng số lượng thầy giáo với chuyên ngành khác nhau vì thời đại ngày nay không thể có được một thầy giáo uyên bác biết đủ mọi thứ. Việc tăng chất lượng giảng dạy đã làm tăng thời gian huấn luyện mà thầy giáo phải trải qua vì tính phức tạp của khoa học hiện nay đòi hỏi. Đó là chưa kể đến các đòi hỏi thiết bị, công cụ, sách vở cho việc dạy học ngày càng tinh vi hơn và nhiều hơn trước, và do đó giáo dục tốn kém hơn trước.

Không thể tăng nhanh năng suất của thầy giáo, nhưng lương thầy giáo lại phải tăng theo với mức tăng lao động nói chung của các hoạt động sản xuất khác nếu muốn giữ được thầy giáo trong ngành giáo dục. Ngoài ra như đã nói, chi phí thiết bị ngày càng tăng do đó chi phí giáo dục cho một học sinh ngày càng tăng. Cộng thêm vào là xã hội ngày nay đòi hỏi trình độ tri thức cao hơn, phức tạp hơn và do đó thời gian cần thiết để giáo dục cho một con người ngày càng dài hơn và do đó chi phí cao hơn. Với tình trạng như trên thử hỏi nếu để cá nhân tự chi trả thì bao nhiêu người sẽ sẵn sàng mua và có đủ thu nhập để mua dịch vụ giáo dục? Tất cả những điều này đưa đến một kết quả quan trọng là đầu tư vào giáo dục cơ bản cho một con người ngày càng lớn và không thể không có vai trò của Nhà nước tài trợ cho giáo dục.

5. Giáo dục cơ bản là sản phẩm mà người mua không phải người hưởng thụ

Đối với giáo dục cơ bản, người mua dịch vụ giáo dục cũng khác các hàng hoá khác. Rõ ràng là những thanh thiếu niên cần có giáo dục cơ bản lại còn ở tuổi không thể tạo ra lợi tức, họ không có khả năng

tài chính để mua và đối với lớp tuổi còn quá nhỏ, không có ý thức để đưa ra quyết định mua hay không. Do đó nếu để thị trường tự do, người mua sẽ không phải là thanh thiếu niên cần giáo dục mà chính là cha mẹ họ. Nhưng không phải cha mẹ nào cũng muốn chi trả cho giáo dục, trong khi đó xã hội lại không thể chấp nhận những đứa trẻ lớn lên vô học vì lợi ích chung của xã hội như đã nói ở trên, cho nên đây cũng là lý do thứ hai mà Nhà nước cần có vai trò.

B. Tài trợ dịch vụ giáo dục

Phần trên đã lý giải dịch vụ giáo dục cơ bản là dịch vụ cần cho sự đồng thuận, cũng như an ninh và phát triển xã hội và do đó xã hội có lý do áp dụng chính sách cưỡng bách giáo dục. Hơn nữa giáo dục lại có ảnh hưởng ngoại biên thuận cho nên nó mang đến lợi ích không chỉ cho người/gia đình trả chi phí mà cho cả xã hội nói chung. Chính vì những lý do trên mà giáo dục cơ bản có thể coi là mang tính chất của sản phẩm công nhiều hơn là sản phẩm tư. Vì thế việc xã hội phải chi phí cho giáo dục cơ bản là đương nhiên. Việc đòi hỏi giáo dục công miễn phí chính là ngọn cờ của phong trào đòi hỏi dân quyền và nhân quyền trong cuộc cách mạng tư sản ở Pháp và lan rộng khắp châu Âu, mà hiện nay được chấp nhận rộng rãi. Tuy vậy, về mặt lý luận kinh tế, xã hội cũng có thể đòi hỏi gia đình trả một phần chi phí vì gia đình cũng có lợi ích cá nhân trong việc giáo dục con em họ.

Giáo dục đại học cũng có thể coi là giáo dục cơ bản nếu như xã hội cho rằng cần đến những người có tri thức ở bậc đại học trong khi mà người nhận giáo dục này vẫn còn nhỏ tuổi, chưa có việc làm và không có thu nhập để trả. Tuy vậy, người ta có thể lý luận ngược lại là không như giáo dục cơ bản ở cấp trung học, giáo dục đại học chủ yếu có giá trị làm tăng thu nhập của người học trong tương lai, và do đó xã hội thay vì phải bảo đảm chi phí thì có thể tổ chức cho học sinh vay mượn và

đòi hỏi họ trả lại trong tương lai khi có việc làm.

1. Vai trò của Nhà nước

Có thể nói cho đến nay không có nước nào chủ trương Nhà nước không có trách nhiệm với việc tài trợ giáo dục đại học. Ở châu Âu, hầu hết các đại học là đại học công, học sinh chỉ đóng một phí khá nhỏ so với chi phí thực sự trên đầu một học sinh. Ở Mỹ cũng vậy, số học sinh đại học tư (hầu hết là vô vị lợi) cao hơn cũng chỉ chiếm 23% tổng số sinh viên; số đại học công chiếm đa số mà ở đó sinh viên chỉ trả một tỷ lệ cao nhất bằng 5- 10% chi phí giáo dục^(*). Tất nhiên, chính sách ở hầu hết các nước là cho phép mở đại học tư. Đối với một số ngành mà học sinh tốt nghiệp có thể kiếm tiền nhiều và dễ dàng như ngành cao học kinh doanh thì nhiều nước áp dụng biện pháp đại học tư. Đối với một số ngành khó kiếm tiền, mà cần thiết cho xã hội, như khảo cổ học, ngôn ngữ học thì cách duy nhất để duy trì chương trình là tài trợ học phí kể cả ở đại học tư.

Giáo dục chuyên nghiệp như học sửa ô tô, làm bác sĩ thì có thể nhìn khác hẳn, nhưng ngay cả trong những trường hợp này doanh nghiệp và Nhà nước cũng không tránh được việc tài trợ nếu như thị trường không đáp ứng đủ số nền kinh tế cần.

Tài trợ của xã hội cho giáo dục chủ yếu dựa vào thuế mà Nhà nước thu. Đây là chính sách phổ biến ở các nước. Có nước chi phí cho giáo dục dựa vào ngân sách chung. Nhưng ở Mỹ, Chính quyền Liên bang không có trách nhiệm trực tiếp thu thuế giáo dục mà giao cho các bang.

(*) Chi phí trung bình đối với một sinh viên đại học Mỹ hiện nay là 40-75 ngàn USD. Ở đại học công, sinh viên đóng phí khoảng 3-5 ngàn USD. Ở đại học tư, sinh viên đóng khoảng 15-35 ngàn USD. Nói chung, phí đóng không đủ cho chi dù ở đại học công hay tư.

Cách thu thuế ở các bang là dành toàn bộ thuế nhà đất ở từng quận hoặc thành phố để chi phí cho giáo dục ở địa phương đó. Chính quyền Bang và Liên bang có thể tài trợ thêm dựa vào các chỉ tiêu nhất định và các đòi hỏi giáo dục đặc biệt (như cho trẻ em tàn tật). Cách giao quyền cho địa phương là nhằm để họ tự quyết định đến vận mệnh con em họ, tuy nhiên nó tạo ra khoảng cách chất lượng giữa khu vực giàu và khu vực nghèo.

Khu vực giàu tất thu được nhiều thuế, do đó có thể tài trợ một nền giáo dục có chất lượng cao hơn. Khu vực nghèo thì ngược lại. Cách tổ chức này ở Mỹ không phải là điều nên noi theo.

2. Vai trò của hoạt động vô vị lợi

Vai trò của hoạt động vô vị lợi về giáo dục cũng như về văn hoá và các hoạt động dân sự khác ở Mỹ là chính sách cần học hỏi. Nước Mỹ là một trường hợp đặc biệt, ở đây có nhiều trường đại học nổi tiếng được gọi là trường tư, nhưng thực chất là trường vô vị lợi.

Có thể kể một số đại học lớn như Harvard, MIT, Caltech, Yale, Princeton, Stanford, Cornell, University of Pennsylvania, Columbia, Johns Hopkins, Duke, Chicago, Northwestern, New York University, v.v... Tất nhiên ở đây cũng có nhiều đại học công không kém uy tín hơn như University of California ở Berkeley và ở LA, University of Michigan, University of Wisconsin, University of North Carolina at Chapel Hill, University of Minnesota, v.v... Những đại học tư được tổ chức như những công ty vô vị lợi, không có cổ phần viên để được chia lợi nhuận. Nó có Hội đồng Quản trị có nhiệm vụ đề ra phương hướng phát triển trường, bổ nhiệm Viện trưởng Đại học. Hội đồng này gồm những người có uy tín trong xã hội hoặc đóng góp tiền cá nhân rất lớn vào trường.

Trường tư vô vị lợi có quỹ bảo trợ (trust fund), tiền lãi từ đầu tư của quỹ này, cộng với tiền đóng góp của bảo trợ viên và học phí dùng làm chi phí cho hoạt

động của trường. Ở những đại học vô vị lợi rất đắt này, học phí chỉ đóng góp không hơn 50% chi phí hoạt động của trường. (Coi bảng sau để thấy rõ về thu nhập của một đại học tư - vô vị lợi). Người ta khó lòng tìm ra một đại học nào vì lợi nhuận mà có uy tín ở Mỹ.

Phân tích thu nhập và các chỉ tiêu khác của trường tư vô vị lợi Northwestern University, 2004

		So với chi phí trung bình
Chi phí trung bình cho một sinh viên <i>Trong đó chi phí thầy giáo giảng dạy</i>	76,200 USD 20,000 USD	100%
Học phí cho một sinh viên <i>Trong đó trường cho học bổng</i>	35,600 USD 10,000 USD	47%
Tiền cho không của người hảo tâm, doanh nghiệp và chính phủ trên một học sinh	23,900 USD	31%
Tiền sinh lãi từ quỹ bảo trợ trên một sinh viên	15,100 USD	20%
Số học sinh trên một thầy giáo	6	

Nguồn: Dựa theo bản báo cáo tài chính của trường.

Nhà nước Mỹ cho phép giáo dục tư nhân làm lợi nhuận, có cổ phần viên, nhưng gần như nó không thể phát triển trừ những trường dạy nghề như hết tóc, thợ điện, v.v...

Tại sao nước Mỹ lại phát triển ra những đại học vô vị lợi như thế? Có thể nói lúc đầu nó phát triển từ hoạt động tôn giáo nhằm huấn luyện thần học cho tu sĩ như Đại học Harvard, cho con cháu giới cầm quyền Anh sang cai trị Mỹ như

Đại học Columbia, hoặc cho doanh nghiệp như Đại học Carnegie Mellon nhằm đào tạo kỹ sư cho công ty sắt thép, cho nên việc đóng góp tiền tự nguyện để tài trợ là đương nhiên. Nó cũng được trợ giúp bằng các chính sách của Nhà nước Mỹ nhằm khuyến khích giáo dục, văn hoá, nghệ thuật và các hoạt động dân sự khác qua việc không những không lấy thuế thu nhập đại học, mà còn trừ thuế cho những người đóng góp vào các hoạt động vô vị lợi. Với những người có nhiều của cải, không muốn để hết tài sản cho con cái, và lại muốn để tiếng lâu dài thì chính sách này có tác dụng rõ rệt. Có thể gọi chính sách này là Nhà nước và nhân dân cùng làm.

Hoạt động vô vị lợi là hoạt động tự nguyện của tư nhân, tự túc về tài chính và tự quản nhằm phục vụ lợi ích chung của cộng đồng hoặc của xã hội nói chung. Một tổ chức vô vị lợi được tổ chức như một công ty kinh doanh và đăng ký như một công ty; cái khác là nó không có mục đích làm lợi nhuận cho cổ phần viên, vì nó không có cổ phần viên, tức là những chủ sở hữu. Tất nhiên là nó vẫn có quyền làm lời, nhưng tiền lời phải dùng để tái đầu tư phát triển hoạt động. Một nhóm cá nhân chỉ cần có 3 người là có thể tổ chức được một công ty vô vị lợi. Họ có thể tự đóng góp tiền vào quỹ của công ty hoặc kêu gọi người khác đóng góp. Nhưng các quỹ này là thuộc công ty và độc lập với tài chính của những người đóng góp. Nếu một tổ chức vô vị lợi có quá trình hoạt động một thời gian theo đúng luật pháp thì có thể được chính quyền cấp danh nghĩa tổ chức vô vị lợi. Khi có danh nghĩa, người đóng góp vào quỹ công ty vô vị lợi có thể được trừ thuế lợi tức cá nhân vào phần đóng góp này. Thí dụ người đóng góp có lợi tức ở mức phải đóng thuế ở tỷ lệ 50%, và có thu nhập 1 triệu USD một năm chẳng hạn. Như vậy họ phải đóng thuế thu nhập là 500 ngàn USD, đem về 500 ngàn USD. Nếu họ đóng góp vào tổ chức vô vị lợi 500 ngàn USD, phần

lợi tức bị đóng thuế sẽ chỉ là 500 ngàn USD, số tiền đóng thuế là 250 ngàn USD, họ đem về được 250 ngàn USD. Mặc dù đem về ít đi là 250 ngàn USD, nhưng họ được tiếng là đóng góp 500 ngàn USD, và nếu là doanh nghiệp thì doanh nghiệp sso có được lợi về quảng cáo và được lợi về nguồn lao động có tri thức cần thiết cho hoạt động doanh nghiệp của họ. Về phần công ty vô vị lợi, công ty sẽ không phải đóng thuế lợi tức trên 500 ngàn USD thu nhận được. Rõ ràng như vậy ở Mỹ, Nhà nước đã thật sự tài trợ gián tiếp cho hoạt động vô vị lợi. Nhà nước thu ít thuế đi, tức là giảm cho hoạt động của Nhà nước vì lợi ích chung (trường hợp thí dụ trên là 250 ngàn USD) nhưng lại tăng cường hoạt động vì lợi ích chung thông qua hoạt động phi Nhà nước (trường hợp thí dụ trên là 500 ngàn USD). Chi phí cho lợi ích chung của toàn xã hội tăng lên (trường hợp thí dụ trên là 250 ngàn USD).

Khi công ty vô vị lợi tham gia vào hoạt động kinh doanh thông thường để làm lời, phần hoạt động kinh doanh này phải tách khỏi hoạt động vô vị lợi (mặc dù công ty vô vị lợi sở hữu 100% cổ phần). Phần lời của hoạt động kinh doanh chuyển sang công ty vô vị lợi không bị đóng thuế lợi tức công ty, nhưng doanh thu phải chịu thuế như các công ty kinh doanh thông thường khác. Cách tổ chức thành phần hội đồng quản trị của công ty vô vị lợi cũng giống như ở một đại học đã bàn ở trên.

Hoạt động vô vị lợi trong giáo dục bị bỏ quên trong các cuộc bàn luận về giáo dục ở Việt Nam và Quy chế về các Trường Đại học Tư thục mới ra cũng thế. Nhiều người ngộ nhận là giáo dục ở các nước tư bản phải là thị trường tự do. Nếu nghiên cứu kỹ về những phân tích tính chất của sản phẩm giáo dục là không thể tăng năng suất người sản xuất đã bàn ở trên, trong khi đòi hỏi về chi phí cho giáo dục ngày càng cao, thì ta thấy ngay rằng chủ trương dùng lợi

nhuận nhằm phát huy giáo dục sẽ đưa đến thất bại, bởi vì nó không thể tạo ra lợi nhuận đủ để thu hút đầu tư vào giáo dục.

Chính sách tạo thêm các nguồn cung ứng dịch vụ giáo dục không dựa chủ yếu vào ngân sách nhà nước là chính sách về hoạt động vô vị lợi, trong đó có chính sách thuế, chính sách cung cấp đất đai và kể cả việc tài trợ một phần từ ngân sách.

C. Cung cấp dịch vụ giáo dục

Như vậy Nhà nước không thể không có trách nhiệm tài trợ cho giáo dục, đặc biệt là giáo dục cơ bản, nhưng tại sao dịch vụ này phải được các nhà trường nhà nước cung cấp mà không phải là trường tư nhân cung cấp? Milton Friedman là nhà kinh tế đầu tiên đặt lại vấn đề cung cấp dịch vụ giáo dục trong một bài viết cách đây đã 50 năm^(*) và chỉ khoảng từ giữa thập niên 80, vấn đề này mới trở thành đề tài thảo luận sôi nổi. ông ta đồng ý là Nhà nước cần tài trợ cho giáo dục cơ bản, nhưng cho rằng Nhà nước chỉ nên phân phối phiếu giáo dục (education voucher) và để những học sinh/gia đình quyền tự chọn bất cứ trường học nào mà họ muốn, hoặc là công hay tư, họ trả bằng phiếu giáo dục.

Tư tưởng về phiếu giáo dục đã có từ gần 200 năm trước do Adam Smith, Tom Paine và John Stuart Mill đề ra, và đã được thực hiện ở hai tiểu bang Vermont và Maine cách đây trên 100 năm, cũng như trong chính sách giúp lính Mỹ đi học đại học qua luật Gi Bill được Quốc hội Mỹ thông qua năm

(*) Milton Friedman, "The role of government in education", chương 6 trong *Capitalism and Freedom* (University of Chicago Press, 1965). Bài này dựa trên bài viết của cùng tác giả trong Robert A. Solo, *Economics and the Public Interest* (New Brunswick, New Jersey: Rutgers university Press, 1955).

1944 (1, tr.xviii). Vào đầu thập niên 90, biện pháp phiếu giáo dục được dân chúng vài thành phố bỏ phiếu đem ra thử nghiệm, đó là thành phố Milwaukee, Cleveland, và cũng được thử nghiệm ở mức nhỏ hơn ở thành phố New York, Washington DC và Dayton. Biện pháp thứ hai để nâng cao chất lượng giáo dục là Charter Schools, trường công lập được giao cho thầy giáo, phụ huynh và doanh nghiệp tự quyết về chương trình học và kiểm tra chất lượng và thu nhận học sinh nhằm phục vụ nhu cầu địa phương. Biện pháp thứ ba là ký hợp đồng với công ty tư nhân với mục đích làm lợi nhuận cung cấp dịch vụ giáo dục với mức khoán chi phí trên đầu học sinh.

Mô hình phiếu giáo dục được đề ra vì giáo dục công cấp phổ thông ở Mỹ ngày càng xuống dốc, chỉ có 59% số tốt nghiệp trung học được đánh giá là có khả năng đọc hiểu và viết đúng mức. Học sinh Mỹ được xếp ở mức chót trong các nước OECD về khả năng toán học và đọc (1, tr.9). Hệ thống giáo dục Mỹ ngày càng mang tính tập trung, liên kết các hội đồng giáo dục địa phương tự lập, riêng lẻ cấp quận thành các hội đồng giáo dục địa phương lớn hơn ở cấp tỉnh, thành phố. Số hội đồng giáo dục ở nước Mỹ là 55 ngàn năm 1955 giảm xuống 15 ngàn năm 1992. Vì tính tập trung hoá và hành chính hoá, số người quản lý giáo dục tăng. Có 12 bang ở Mỹ có số giáo viên ít hơn số nhân viên hành chính giáo dục (1, tr.13).

Kết quả chương trình phiếu giáo dục đã được nhiều nhà giáo dục phân tích và được tổng kết trong quyển sách của Herbert Walberg và Joseph L. Bast (1). Mặc dù là người cổ vũ cho chính sách phiếu giáo dục, kết quả được trình bày không cho thấy là thành quả đạt được hơn hẳn các trường công khác. Phụ huynh học sinh rõ ràng là thoả mãn hơn. Kiểm tra trắc nghiệm học sinh cho thấy kết quả của học sinh là con em các gia đình giàu có đạt được chỉ khá hơn đối với

những học sinh nghèo, sống trong các khu phố nghèo. Như vậy thành quả này cho thấy kết quả tốt hơn một chút ít này có thể được giải thích là vì phụ huynh chọn tham gia chương trình phiếu giáo dục cũng chính là những phụ huynh quan tâm đến con em họ hơn cho nên chọn vào trường có điều kiện tốt hơn, cho phép học sinh đạt kết quả tốt hơn. Nếu hình thức phiếu giáo dục áp dụng rộng rãi mà phụ huynh vẫn là những người không quan tâm theo dõi giáo dục của con cái thì thành quả có thể không khá hơn. Còn các cuộc thí nghiệm về khoán giáo dục cho các công ty tư nhân với mục đích làm lợi nhuận thì gần hết rơi vào tình trạng lỗ vốn.

D. Về giải pháp giáo dục ở Việt Nam

Có thể kết luận như sau: giáo dục do tư nhân cung cấp, gồm cả theo phương cách hoạt động vô vị lợi và hoạt động tư nhân có mục đích làm lợi nhuận là cần thiết cho việc so sánh thành quả giữa công và tư. Nhưng rõ ràng là giáo dục tư không phải là giải pháp cho nhu cầu xã hội, ngay cả ở một nước tư bản có thị trường tự do nhất như ở Mỹ.

1. Giáo dục cơ bản cấp dưới đại học

Về giáo dục cơ bản cấp dưới đại học, Nhà nước cũng nên khuyến khích các hình thức khoán chi phí cho các trường được thành lập với mục đích vô vị lợi hoặc vì lợi, hoặc cấp phiếu giáo dục để học sinh tự chọn trường. Nhà nước tất nhiên có trách nhiệm tài trợ một phần lớn hoặc toàn bộ chi phí vì đây là quyền công dân. Nói về giáo dục cơ bản, trong tình trạng ngân sách nhà nước còn thấp như Việt Nam, có thể phân ra làm hai loại: giáo dục cơ bản phổ thông cưỡng bách và giáo dục cơ bản phổ thông.

(a) Với giáo dục phổ thông cưỡng bách (có thể đến lớp 8), Nhà nước phải chi trả toàn bộ chi phí, trả lương thầy giáo đủ sống và không cho phép thầy giáo dạy thêm và cấm trường lấy thêm học phí;

(b) Với giáo dục phổ thông cơ bản nhưng không cưỡng bách, Nhà nước có thể thu thêm phí từ phụ huynh, nhưng phải bảo đảm là lương thầy giáo đủ sống và đồng thời không cho phép thầy giáo dạy thêm hoặc trường lấy thêm học phí.

Trong cả hai trường hợp, để phát huy đóng góp vô vị lợi vào hoạt động của trường và sinh hoạt của học sinh, Nhà nước cho phép trường thu nhận đóng góp của các nhà hảo tâm và các doanh nghiệp. Khuyến khích đóng góp tự nguyện của dân địa phương là quan trọng, nhất là nhằm tạo truyền thống đóng góp của học sinh đã ra trường mà ngày nay thành đạt.

2. Giáo dục cấp đại học

Về giáo dục đại học, không thể nói là nó không mang tính xã hội, cho nên Nhà nước vẫn có trách nhiệm tài trợ, tuy rằng mức tài trợ sẽ nhỏ hơn so với cấp trung học. Mặc dù đại học là quan trọng, khó có Nhà nước nào có thể tài trợ cho mọi học sinh muốn đi học, do đó phải có hệ thống tuyển sinh học sinh có khả năng vào trường công, hệ thống tuyển sinh hạn chế phải công bằng. Một trong những phương pháp tạo công bằng cho học sinh mọi vùng đất nước là tuyển thẳng những học sinh đứng đầu lớp trong 2 năm cuối trung học mà không cần thi, số còn lại phải thi tuyển. Phương pháp này nhằm xoá bỏ một phần tình trạng học sinh thuộc gia đình khá giả ở thành phố có tiền cho con em qua lò luyện thi để đạt điểm cao và cũng trên cơ sở đánh giá là một học sinh đạt điểm cao chưa chắc đã có tiềm năng hơn những học sinh chăm chỉ ở những vùng khó khăn. Tất nhiên trong trường hợp này, các trường trung học mà học sinh được tuyển thẳng phải đạt chuẩn tối thiểu do Bộ Giáo dục quyết định.

Ngoài trường công, Nhà nước nên khuyến khích việc mở các trường vô vị lợi bằng cách cấp đất, miễn thuế doanh thu và miễn thuế cho người đóng góp hảo

tâm, kể cả tài trợ một phần chi phí. Nhà nước cũng nên có chính sách cho phép địa phương đánh thuế giáo dục để tài trợ cho hoạt động của các trường vô vị lợi này. Các đại học tư vì lợi nhuận không thể có tương lai dù theo Luật Giáo dục mới ban hành, đại học tư cũng được cấp đất và miễn thuế.

Như đã nói ở trên, chính sách miễn thuế đóng góp hảo tâm cũng nhằm khuyến khích truyền thống trường đối với các học sinh đã ra trường và thành đạt. Chất lượng không thể chỉ xây dựng bằng tài chính mà còn bằng truyền thống tạo dựng danh tiếng của trường và niềm tự hào về trường. Cần tạo cơ hội cho người học sinh đã ra trường không chỉ đóng góp tiền bạc mà còn chất xám và tiếng nói đối với việc quản lý trường, chính vì thế mà ở Mỹ, bao giờ cũng có sự tham dự của cựu học sinh thành đạt trong Hội đồng quản trị trường.

Hệ thống tổ chức đại học và chương trình giáo dục hiện nay cũng cần cải cách. Một số phân tích về hệ thống và chương trình giáo dục đại học ở Việt Nam được phân tích bằng cách so sánh với hệ thống ở Mỹ trong một bài khác^(*).

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Herbert Walberg và Joseph L. Bast, *Education and Capitalism: How Overcoming our Fear of Markets and Economics Can Improve Americas Schools*. Hoover Institution Press, 2003.

(*) Chúng tôi sẽ đăng bài viết "So sánh chương trình giáo dục đại học ở Mỹ và Việt Nam" của cùng tác giả và dịp khác.